



3 1761 11650049 7



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116500497>

26
59
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 58

Tuesday, September 10, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 58

Le mardi 10 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

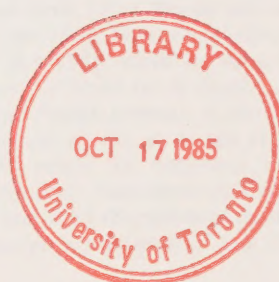
Document intitulé «La réglementation des institutions
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell
Jack Ellis
Alfonzo Gagliano
Jim Jepson
Donald Johnston
Steven Langdon
Claude Lanthier
George Minaker
Louis Plamondon
Nelson Riis
Bernard Valcourt
Pierre Vincent
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux
Murray Cardiff
Clément Côté
Simon de Jong
Murray Dorin
Scott Fennell
Sid Fraleigh
Paul Gagnon
Raymond Garneau
Nic Leblanc
Shirley Martin
Paul McCrossan
Aideen Nicholson
Lorne Nystrom
Norm Warner

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee



MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 10, 1985
(82)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 7:30 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Jim Jepson, George Minaker and Geoff Wilson.

Alternates present: Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Shirley Martin, Aideen Nicholson and Norm Warner.

Witnesses: From the Canadian Institute of Actuaries: Kenneth Clark, President-Elect; James Brierley, Chairman, Committee on Financial Reporting; Daniel Johnston, Chairman, Committee on Solvency Standards; Brian Wooding, Executive Director. *From Trust Companies Association of Canada:* Bill Somerville, Chairman and Chairman & Chief Executive Officer, National Trust Company; William W. Potter, President; Michael A. Cornelissen, Second Vice-Chairman and President & Chief Executive Officer, Royal Trustco Ltd.; Alan R. Marchment, Immediate Past Chairman and President & Chief Executive Officer, Guaranty Trust Company of Canada; Ronald M. Dragan, Senior Vice-President & General Manager—Corporate Relations, Canada Permanent Trust Company.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Tuesday, June 26 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

James Brierley made a statement and, with the other witnesses from the Canadian Institute of Actuaries, answered questions.

Bill Somerville made a statement and, with the other witnesses from the Trust Companies Association of Canada, answered questions.

The Chairman authorized that the brief presented by the Canadian Institute of Actuaries and the Trust Companies Association of Canada, be appended to this day's Minutes of

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 SEPTEMBRE 1985
(82)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 19 h 30, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Jim Jepson, George Minaker, Geoff Wilson.

Substituts présents: Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Shirley Martin, Aideen Nicholson, Norm Warner.

Témoins: De l'Institut canadien des actuaires: Kenneth Clark, président élu; James Brierley, président, Comité des comptes rendus financiers; Daniel Johnston, président, Comité des normes de solvabilité; Brian Wooding, directeur exécutif. *De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:* Bill Somerville, président-directeur général, Compagnie Trust national; William W. Potter, président; Michael A. Cornelissen, deuxième vice-président et président-directeur général, Trustco Royal Limitée; Alan R. Marchment, président sortant immédiat et président-directeur général, Compagnie Guaranty Trust du Canada; Ronald M. Dragan, premier vice-président et directeur général, Relations des sociétés, Le Permanent.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *De la firme Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule no 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mardi 26 juin 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer de juin 1985 (Supplément technique)* (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

James Brierley fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins de l'Institut canadien des actuaires répondent aux questions.

Bill Somerville fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins de l'Association des compagnies de fiducie du Canada répondent aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par l'Institut canadien des actuaires et l'Association des compagnies de fiducie du Canada figurent en appendice aux Procès-

Proceedings and Evidence. (See Appendices "FNCE-46" and "FNCE-47" respectively.)

At 10:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

verbaux et témoignages de ce jour (Voir appendices «FNCE-46» et «FNCE-47» respectivement).

A 22 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, September 10, 1985

• 1931

The Chairman: Order, please. We are continuing with our reference with respect to the regulation of Canadian financial institutions. We have before us this evening the Canadian Institute of Actuaries. We have Mr. James Brierley, Mr. Ken Clark, Mr. Dave Johnston and Mr. Brian Wooding. Gentlemen, we have your brief and we will be appending the full brief as a part of today's proceedings. We would like you to give us some quick points in about five minutes of where you see the issues so we can commence questioning.

Mr. Kenneth Clark (President-Elect, Canadian Institute of Actuaries): Thank you, Mr. Chairman, and thank you members of the committee for permitting this presentation. I will outline very briefly the material in our presentation.

The green paper lists nine principles. We are here to talk to you about one of them, but it is an important one—namely, the principle that we should ensure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system. This strikes a responsive chord, because actuaries have been concerned with the solvency of financial institutions since the earliest days of our profession. We already have a legislated role in the financial reporting and solvency of certain financial institutions. We are going to briefly describe the work we do, the evolution of our statutory role and how our institute has responded to it. We will then discuss a possible new role, a legislated continuing solvency role.

An actuary is a professional who is skilled in the measurement of the current financial implications of future contingent events—

The Chairman: Mr. Clark, are you reading your brief?

Mr. K. Clark: I propose to read parts of it. Does that bother you, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes. I would like you to just get to the point.

Mr. K. Clark: I had hoped the brief was doing that, but apparently you want me to be briefer than the brief.

The Chairman: Get to the point.

Mr. K. Clark: All right. Our work is involved in such things as measuring the expected cashflow of a financial institution and, where the cashflow arising from the assets differs from the liabilities, examining the effects of swings in interest rates. These things can be devastating, as we have seen in Canada.

TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 10 septembre 1985

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît. Nous poursuivons aujourd'hui notre étude de la réglementation des institutions financières du Canada. Nous accueillons ce soir, de l'Institut canadien des actuaires, MM. James Brierley, Ken Clark, Dave Johnston et Brian Wooding. Messieurs, le mémoire que vous nous avez fait parvenir sera annexé au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui. Nous aimerions que vous preniez environ cinq minutes pour nous faire part de votre position face aux propositions du Livre vert. Nous passerons ensuite aux questions.

M. Kenneth Clark (président désigné, Institut canadien des actuaires): Monsieur le président, membres du Comité, je tiens à vous remercier de nous avoir offert l'occasion de comparaître devant vous. J'aimerais vous donner un aperçu, fort brièvement, des commentaires présentés dans notre mémoire.

Neuf grands principes sont énoncés dans le Livre vert. Ce soir, nous vous parlerons d'un de ces principes, un principe fort important d'ailleurs, celui selon lequel nous devrions assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier. Ce principe nous est familier car les actuaires se préoccupent de la solvabilité des institutions financières depuis toujours. La loi nous confie déjà un rôle dans l'établissement des rapports financiers et en ce qui concerne la solvabilité de certaines institutions financières. Nous allons vous décrire brièvement notre travail, l'évolution de notre rôle et nous vous expliquerons comment notre institut a su assumer ses fonctions. Ensuite, nous discuterons du nouveau rôle qui pourrait nous être confié, soit celui d'étudier de façon continue la solvabilité d'institutions financières.

Un actuaire est un professionnel qui évalue comment des événements qui pourraient se produire plus tard peuvent influencer sur la situation financière actuelle.

Le président: Monsieur Clark, êtes-vous en train de lire votre mémoire?

M. K. Clark: J'ai l'intention d'en lire certains extraits. Est-ce que cela vous ennuie, Monsieur le président?

Le président: Oui. J'aimerais simplement que vous en veniez à l'essentiel.

M. K. Clark: J'espérais que le mémoire abordait justement l'essentiel, mais il semblerait que vous voudriez que je résume les choses encore plus qu'elles ne le sont dans le mémoire.

Le président: Venez-en à l'essentiel!

M. K. Clark: C'est bien. Nous nous occupons, entre autres choses, de l'évaluation du flux monétaire prévu par une institution financière et, lorsqu'il existe un écart entre le flux monétaire provenant de l'actif et le passif, nous étudions les incidences que pourraient avoir les fluctuations des taux d'intérêt. Comme nous nous en sommes rendu compte au

[Text]

We are also concerned with future contingent events. A contingent event is a thing that can happen in more than one way and is involved in insurance. A person may live or die or a house may burn down or not. We are interested, finally, in the current financial implications of these events because in the case of long-term contracts it is no good knowing if the company is going to be able to carry out its obligation when the obligation comes due; we have to have the best idea we can now as to whether it will have the ability.

Our skills originated in the life insurance business, and for over 100 years managements have called on us for management help including the continuation of solvency. In this century we have become involved in pension plans, again advising management and again advising them on solvency. More recently the growing complexity of the property and casualty insurance business has brought a call for actuaries' advice in that area.

In each of these things the management advisory role has been followed later by a legislated role. The first was in life insurance, where the series of amendments in this century has given us an increasing role. Later legislation has defined a role for actuaries in the financial reporting of pension plans, and in Quebec there has already been enacted—and I understand there is proposed at the federal level—a similar role in property and casualty companies. All of this is history.

We come now to the green paper and to the skills of the actuary that may be useful in its implementation. Under present legislation the responsibility of the actuary is to measure and give a formal opinion on the amount of liabilities. If we know the liabilities of a financial institution then we can strike a balance sheet for it and determine whether or not it is solvent at the balance sheet date. But that is not enough, obviously, for regulation. There has to be some reasonable assurance that it will continue to be solvent for a reasonable time, long enough for the regulatory system to be effective.

The central message we have is that we think the actuary's role should respond to the need not only for a measurement today of the financial solvency of an institution but also for a measurement which assures its solvency for a reasonable time afterwards. We have already in our practices assumed a broader role and we are in the process of strengthening our standards so we can do more.

Legislation could bolster this role by calling on the actuary to give a formal opinion as to whether the financial institution does or does not meet an appropriate continuing solvency standard.

[Translation]

Canada, toutes ces choses peuvent avoir des répercussions dévastatrices.

• 1935

Nous nous préoccupons également des événements futurs, qui peuvent être diverses choses pouvant influencer sur la situation dans le monde des assurances. Par exemple, une personne peut vivre ou mourir; ou encore, une maison peut brûler ou pas. En fait, nous nous intéressons aux répercussions financières que peuvent avoir ces événements aujourd'hui parce que lorsqu'il y a des contrats à long terme, il ne sert absolument à rien de savoir, après qu'un événement donné se soit produit si la compagnie sera en mesure de respecter ses engagements; il faut savoir dès maintenant si la compagnie sera en mesure de respecter ses engagements si ces événements se produisaient.

C'est dans le domaine de l'assurance-vie que nous avons acquis nos connaissances et pendant plus de 100 ans, les directions de compagnies ont fait appel à notre aide pour l'administration et pour l'étude du maintien de la solvabilité de l'entreprise. Depuis le début du XX^e siècle, des services de consultation en matière de régime de retraite sont venus s'ajouter à nos services de consultation dans le domaine de la solvabilité. Plus récemment, en raison de la complexité accrue du monde de l'assurance générale, les actuaires ont été consultés à cet égard également.

Dans chacun de ces domaines, le rôle d'expert-conseil auprès des directions d'entreprises a été suivi d'un rôle confié par la loi. Notre premier grand rôle nous a été confié lorsque des modifications ont été apportées aux lois portant sur le domaine des assurances. Plus tard, des lois ont défini le rôle des actuaires dans l'établissement des rapports financiers relatifs aux régimes de retraite; le gouvernement du Québec, et j'ai cru comprendre que le gouvernement fédéral avait l'intention de lui emboîter éventuellement le pas, un rôle semblable a été confié à l'actuaire pour le domaine des assurances générales. Voilà, le rôle de l'actuaire.

Passons maintenant aux recommandations formulées dans le Livre vert et au rôle que l'actuaire pourrait jouer à cet égard. Au terme de la loi actuelle, c'est à l'actuaire que revient d'évaluer le passif. Lorsque nous connaissons le passif d'une institution financière, nous pouvons dresser un bilan et déterminer si l'institution est solvable. Il est évident que cela ne suffit pas. Il faut qu'on puisse assurer, de façon raisonnable, que cette institution continuera d'être solvable jusqu'à ce que le système de réglementation soit mis en oeuvre.

Nous sommes convaincus que le rôle de l'actuaire devrait être d'évaluer la solvabilité financière d'une institution, non seulement à l'heure actuelle mais également pour une période raisonnablement longue. Nous avons déjà assumé un rôle plus élargi et nous nous occupons actuellement du renforcement de nos normes afin de pouvoir faire plus.

Des mesures législatives pourraient renforcer ce rôle en stipulant qu'un actuaire doit déterminer officiellement si une institution financière respecte des normes appropriées en matière de solvabilité à moyen terme.

[Texte]

The question is what is an appropriate continuing solvency standard. This is not an easy question. We see two ways of answering it, which we call the uniform formula method and the professional standards method. We do not think the uniform formula method will do a satisfactory job, but we do believe a professional standards method will do the job.

The uniform formula method is tempting. It applies a uniform formula to all financial institutions of a given type so it seems practical and equitable. That is specious. There is an example in present legislation, a very simple one requiring a company to have capital and surplus equal to 6% of its liabilities. That is simplistic. Surely we can devise a better formula.

One of our members has attempted to do so. He last year wrote a paper commissioned by the Department of Insurance in which he recommends a formula which is considerably more complex and more scientific than a simplistic formula, but it is still a uniform formula applicable to all life insurance companies, and presumably a similar formula could be devised for property and casualty companies and for trust companies and for any other financial institution with long-term contracts.

The consensus in our profession is growing that neither this formula nor any other uniform formula can take account of the circumstances of individual companies. These circumstances do vary enormously, and a uniform formula which is appropriate on the average is going to be too stringent a standard in some places and too lax a standard in other places.

• 1940

In our view, the appropriate continuing solvency standard requires what we call the "professional standards method". It will involve formulae that are the stock-in-trade of actuaries. But in the professional standards method the actuary would be called upon to apply his professional judgment in accordance with the standards of the profession after taking account of the circumstances of the company. He would then give a formal opinion to the regulator as to whether or not the company meets an appropriate continuing solvency standard.

The Chairman: It is just a question of whether it is an objective standard or a subjective standard. Are you advocating a subjective standard?

Mr. K. Clark: We are advocating a standard which is as objective as possible but which will require the exercise of a professional judgment. It is therefore to that extent subjective.

[Traduction]

Il faut alors évidemment déterminer ce qui serait une norme appropriée en matière de solvabilité à moyen terme. Il est fort difficile de répondre à cette question. À notre avis, il existerait deux réponses possibles: la méthode de la formule uniforme et la méthode des normes professionnelles. Nous ne croyons pas que la méthode de la formule uniforme puisse répondre à nos besoins mais nous croyons que la solution idéale serait d'adopter la méthode des normes professionnelles.

Il serait facile d'opter pour la méthode de la formule uniforme. L'actuaire emploierait ainsi une formule uniforme pour toutes les institutions financières dans une catégorie donnée; cela semble être une façon juste et pratique de procéder. C'est une solution spécieuse. Il existe un exemple dans la loi actuelle: on exige qu'une société dispose de capitaux propres et d'un excédent représentant 6 p.100 de son passif. C'est une formule un peu simpliste. Nous pouvons certainement faire mieux.

Un de nos membres a essayé d'établir une meilleure formule. À la demande du Département des assurances, il a rédigé, l'année dernière, un document dans lequel il proposait une formule qui est beaucoup plus complexe et scientifique que la formule simpliste que nous vous avons décrit un peu plus tôt; il s'agit d'une formule uniforme qui pourrait être employée pour toutes les sociétés d'assurance-vie, et à notre avis une formule similaire pourrait être élaborée pour les compagnies d'assurance générale, pour les compagnies de fiducie et pour toutes les autres institutions financières ayant des contrats à long terme.

L'ensemble des actuaires s'entendent de plus en plus pour dire que ni cette formule ni tout autre formule uniforme ne peut vraiment tenir compte des circonstances dans lesquelles se trouvent une société quelconque. Les circonstances varient beaucoup d'une société à une autre, et une formule uniforme qui peut être appropriée à l'ensemble des cas sera, pour certaines sociétés, trop stricte alors qu'elle ne le sera pas suffisamment pour d'autres.

À notre avis, il faut faire appel à la méthode des normes professionnelles pour établir des normes à l'égard de la solvabilité à moyen terme. Il faudra employer des formules qui sont les outils des actuaires. Si l'on faisait appel à la méthode des normes professionnelles, l'actuaire devrait se servir de son jugement professionnel en fonction des normes de la profession après avoir étudié les circonstances dans lesquelles se trouve la société. Il pourrait ensuite dire au chargé de la réglementation si d'après lui la société respecte les normes de solvabilité à moyen terme.

Le président: Il faut quand même déterminer s'il s'agit d'une norme objective ou subjective. Proposez-vous que l'on adopte une norme subjective?

M. K. Clark: Nous proposons d'adopter une norme qui soit la plus objective possible, mais qui nécessite de la part de l'actuaire qu'il fasse appel à son jugement professionnel. Dans une certaine mesure, cette norme serait subjective.

[Text]

The Chairman: Yes, therefore it is subjective; it is a question of personal judgment, as opposed to a formula that follows special, rigid lines: do you have so many dollars in the till, do you have so many dollars in Canada Savings Bonds—that type of thing.

Mr. K. Clark: That is right. We would expect that the regulator would always, or almost always, rely on this opinion. This is not a radical idea. It is simply a proposal to do for a continuing solvency standard what is already being successfully done for the measurement of the actuarial liabilities of a financial institution.

If this idea meets with your approval, the Canadian Institute of Actuaries is prepared to develop the necessary professional standards for the guidance of actuaries. Those standards will take their place beside the standards we have already developed, and they will be binding on actuaries doing this kind of work. We will consult with the Superintendent of Insurance in the development of those standards.

In summary, our presentation deals with the green paper concern for solvency, which has been an abiding concern of our profession. You have entrusted us already, as members of a profession, with a financial reporting role, and as a profession we have developed standards to guide our members in the performance of that role. An extension of that role is practical. We do not believe a uniform formula method will provide an appropriate continuing solvency standard for today's diverse and fast-changing institutions. We believe the application of professional standards can provide such a standard, and we are prepared to develop the necessary standards.

Mr. Attewell: Mr. Clark and colleagues, did you get this as a hand-out—the extract from the Institute of Actuaries from the U.K.?

Mr. K. Clark: Yes. One of our committees has recommended an expanded role, which is in harmony with the recommendation we have made.

Mr. Attewell: Paul McCrossan, who you know was not able to make this meeting because he has a speaking engagement out west tonight . . . there are six or seven points in the write-up here that he asked me to highlight. The committee is particularly interested in—it has arisen on a few different occasions—the role of the appointed actuary in the U.K. That role has grabbed our attention, to say the least. I think what we would appreciate is your highlighting and expanding on some of the points we would mention, but most particularly your professional opinion of the suitability or the appropriateness of that type of role or the same sort of system for Canadian actuaries.

If you could just follow with me, some of these are highlighted.

• 1945

On page 41, section 2.2 speaks to the point that when there is a change of an actuary he has to consult with the outgoing

[Translation]

Le président: C'est vrai, donc il s'agit d'une norme subjective; il s'agit d'une question de jugement personnel, plutôt que de l'utilisation d'une formule qui suive des lignes strictes et spéciales comme: vous avez tant de dollars en caisse, vous avez tant d'obligations d'épargne du Canada et des choses de ce genre.

M. K. Clark: C'est vrai. Nous nous attendrions à ce que le chargé de la réglementation se fie toujours, ou presque toujours, à l'opinion de l'actuaire. Ce n'est pas une idée radicale. Nous proposons simplement de procéder, pour la solvabilité à moyen terme, de la même façon que nous procédons actuellement, avec succès d'ailleurs, pour l'évaluation des dettes actuarielles d'une institution financière.

Si vous en approuvez l'idée, l'Institut Canadien des actuaires est disposé à élaborer les normes professionnelles nécessaires dont pourrait s'inspirer les actuaires. Ces normes viendraient s'ajouter aux normes que nous avons déjà élaborées, et les actuaires qui s'occupent des institutions financières seraient tenus de les utiliser. Nous consulterions le Surintendant des assurances lors de l'élaboration de ces normes.

Bref, notre exposé porte sur les commentaires présentés dans le Livre vert en ce qui a trait à la solvabilité, question qui préoccupe tous les actuaires. Vous nous avez déjà confié le rôle d'établir les rapports financiers, et notre profession a élaboré des normes qui aident nos membres à s'acquitter de leurs tâches à cet égard. Il est pratique d'élargir ce rôle. Nous ne croyons pas que la méthode de la formule uniforme permette vraiment d'évaluer la solvabilité à moyen terme des institutions d'aujourd'hui qui sont toutes différentes et qui changent très rapidement. Nous sommes d'avis qu'en utilisant les normes professionnelles nous pourrions établir une formule appropriée et nous sommes disposés à le faire.

M. Attewell: Messieurs, avez-vous reçu l'extrait de l'Annuaire de l'*Institute of Actuaries* du Royaume-Uni?

M. K. Clark: Oui. Un de nos comités a recommandé l'élargissement de notre rôle; nous avons d'ailleurs formulé des recommandations à cet égard.

M. Attewell: Comme vous le savez, Paul McCrossan qui ne pouvait être des nôtres ce soir parce qu'il doit prononcer une allocution dans l'Ouest . . . Il m'a demandé d'obtenir un peu plus de précisions sur six ou sept questions qui sont abordées dans ce petit document. Le comité s'intéresse particulièrement au rôle de l'actuaire nommé au Royaume-Uni, cette question ayant été soulevée à quelques reprises. Ce rôle, et c'est le moins qu'on puisse dire, nous fascine vraiment. Nous vous serions reconnaissants de nous présenter quelques commentaires sur certains points, et nous aimerions savoir en particulier si, à titre d'actuaire professionnel, vous croyez que ces rôles ou ces systèmes seraient appropriés au Canada.

J'aimerais maintenant vous lire certains des commentaires qui figurent dans ce document.

A l'article 2.2 de la page 41, il y est dit qu'un nouvel actuaire doit consulter l'actuaire sortant ou son prédécesseur

[Texte]

actuary or his immediate predecessor to discover whether there are any professional reasons why he should not accept the appointment. On the next page, point 3.2, the latter part of that write-up says:

It is also his duty, if the company persists in following such a course of action, to advise the Department of Trade and Industry, after so informing the company.

The point there is he is obligated; under those circumstances he must advise the Department of Trade and Industry.

Under the next point, 3.3, he is obligated, it seems, if he has found these conditions to also . . . The last sentence: "He must have a right of direct access to the board of directors and this must be explicit from the inception of his appointment". So he clearly has top-level access.

I think 4.2 will, for us novices in this area, require some further explanation, but I gather part of that has to do with the adequacy of the reserves. I think Paul had mentioned that the so-called loss-leaders are not permitted in the U.K.—I am kind of surprised at that—whereas in Canada we can have them, as I understand it, provided they are adequately reserved.

On the next page, page 43, 5.4, the last sentence speaks to the problems of concentration. Certainly in some trust companies and banks and insurance companies we obviously have had quite a problem here in Canada on the problems of concentration by product and region as far as that goes.

On the next page, 44, there are three points on that. In point 6.2 the actuary "should take all reasonable steps to satisfy himself as to the data, and if he has any doubts he must ask the management for written assurances as to the correctness and completeness of the data". Then moving down to 6.7, which has to do with matching, that also has been a very severe problem in a number of financial institutions in Canada. Point 6.10, at the bottom of the page, has to do with the appropriateness of the investment.

I think those are the main ones that were highlighted. So because this has captured the interest of the committee I think it would be very worthwhile if you were able to comment on those and any other key points so that we would have a more total understanding of the system in the U.K.

Mr. K. Clark: I will do so. I will ask my colleagues to supplement what I say with their own remarks as appropriate.

The first one you mentioned, 2.2, deals with the transition from one appointed actuary—or, in our case, valuation actuary—to another. The requirement set forth here is virtually identical to the one our institute now has; that is to say, a new valuation actuary is professionally obliged to consult with his predecessor to see if there are any problems.

[Traduction]

afin de découvrir s'il y a des raisons professionnelles pour lesquelles il ne devrait pas accepter le poste. À l'autre page, au paragraphe 3,2, on dit:

L'actuaire doit également, si la société s'entête, communiquer avec le ministère du Commerce et de l'Industrie, après en avoir informé la société.

On dit donc qu'il est tenu de procéder de cette façon; en effet, dans ces circonstances, il doit communiquer avec le ministère du Commerce et de l'Industrie.

Au paragraphe, 3,3, on dit que l'actuaire doit, s'il découvre que de telles conditions existent au sein de la société . . . la dernière phrase précise: «Il doit avoir un accès direct au conseil d'administration et cet accès doit être confirmé dès son entrée en fonction.» Il doit donc avoir accès aux cadres supérieurs.

Je crois que le paragraphe 4,2 devra être expliqué un peu plus en détail à ceux d'entre nous qui ne sont pas des experts; je crois que cela porte sur le caractère adéquat des réserves. Je crois que Paul a signalé qu'au Royaume Uni, il ne peut pas y avoir ce que l'on nomme des produits d'appel—j'ai d'ailleurs été surpris de l'entendre—alors au Canada il n'y a pas de problème, s'il existe des réserves adéquates.

Sur l'autre page, à la page 43, au paragraphe 5,4, à la dernière phrase, on parle également de problèmes de concentration. Il est évident qu'au Canada nous avons éprouvé certains problèmes à l'égard de la concentration, en fonction du produit et de la région, avec un certain nombre de compagnies de fiducie, de banques et de compagnies d'assurance.

À la page suivante, la page 44, on en parle dans trois paragraphes différents. Au paragraphe 6,2, on dit que l'actuaire «devrait prendre toutes les mesures raisonnables pour s'assurer qu'il dispose de données pertinentes et, s'il éprouve certains doutes, il doit demander à la direction de lui assurer, par écrit, que les documents dont il dispose sont exacts et complets». Puis, au paragraphe 6,7, on parle de la comparaison des échéances, qui est un problème que nombre d'institutions financières ont éprouvé au Canada. Le paragraphe 6.10 dans le bas de la page porte sur l'opportunité de faire ces placements.

Je crois qu'il s'agissait là des principales questions. Puisque le Comité s'intéresse grandement à ces choses, nous vous serions reconnaissants d'offrir des commentaires sur ces facteurs et d'autres points importants, de sorte que nous puissions mieux comprendre le système qui est en place au Royaume Uni.

M. K. Clark: Parfait. Je demanderai à mes collègues d'ajouter quelques commentaires s'ils le jugent approprié.

Le premier paragraphe dont vous avez parlé, le paragraphe 2.2, porte sur le cas d'un actuaire nommé qui en remplace un autre, ici on parle d'actuaire en évaluation. Ce paragraphe avance une pratique qui est identique à la pratique de notre institut; en effet, un nouvel actuaire en évaluation doit consulter son prédécesseur pour savoir s'il existe certains problèmes au sein de la compagnie.

[Text]

In the case of 3.2, we do not have a professional standard that explicitly requires this. I think many—I hope all—valuation actuaries would regard that as part of their professional obligations to warn the company. We do not have any professional standard calling for a report to the regulatory authority in the event this condition exists.

Mr. Attewell: It seems one of the key weaknesses in our system is early warning or early detection. We have had evidence in a number of cases where the problem was detected, but it just never got to a senior enough level or to an agency for action.

Mr. K. Clark: I take your point. On the next point, which is 3.3, we do not have a system for assuring the actuary's right of access to the board of directors. In practice, of course, I think most valuation actuaries would have, but it is not assured.

• 1950

We have a committee, of which Mr. Brierley is a member, on the role of the valuation actuary. It is in the process of filing a report recommending that the actuary be given authority such as this. I suspect that our institute on its own will move toward this kind of standard.

Mr. David R. Johnston (Chairman of Committee on Solvency Standards, Canadian Institute of Actuaries): I would like to add to that point. The law does require that the board appoint the valuation actuary in Canada. But Mr. Clark is quite right, there is not a system whereby automatically, as a result of that appointment, he has access to it, which I think would be a good idea.

Mr. James Brierley (Chairman of Committee on Financial Reporting and Member of Committee on the Role of the Valuation Actuary, Canadian Institute of Actuaries): With respect to the committee on the role of the valuation actuary, we are also very interested in the British standards of the appointed actuary, and a lot of our recommendations do follow the flavour of their current standards.

Mr. K. Clark: The next point is 4.2, which lists the considerations which affect the financial position of a company. I do not think it is theoretically correct to say that loss leaders are not permitted in the U.K.; they are permitted but only if the company is rich enough to afford them. One of the items here is item (f), "the extent of the company's free estate". Translated into Canadian, that means the extent of the company's free surplus and capital. So if a company is rich enough to be foolish, it has that luxury, but the moment it ceases to be rich enough, the appointed actuary will blow the whistle on them.

An hon. member: How does that compare to Canada?

Mr. K. Clark: We do not have a requirement for the valuation actuary to monitor these conditions. Again, our committee has recommended that would be in the best

[Translation]

Pour ce qui est du paragraphe 3.2, nous n'avons pas de normes professionnelles qui exigent de l'actuaire qu'il procède de cette façon. Je crois qu'un nombre d'actuaire, sinon tous les actuaire, jugeraient de leur devoir d'avertir la compagnie. Cependant, si la situation existait, il n'y a aucune norme qui stipule que l'actuaire doit communiquer avec l'autorité de réglementation.

M. Attewell: Il me semble qu'une des grandes faiblesses de notre système est notre domaine de la mise en garde et de la détection. Par exemple dans nombre de cas où le problème avait été décelé, les cadres supérieurs n'avaient pas été avisés de la situation ou l'organisme pertinent n'avait pas été invité à prendre les mesures qui s'imposaient.

M. K. Clark: Je vois ce que vous voulez dire. Pour ce qui est de l'autre paragraphe, le paragraphe 3.3, nous n'avons pas de système qui assure que l'actuaire aura accès au conseil d'administration. Évidemment, en pratique, je crois que la majorité des actuaire en évaluation auraient accès aux cadres supérieurs.

Nous avons formé un comité, dont fait partie M. Brierley, sur le rôle de l'actuaire d'évaluation. Le comité est en train de préparer un rapport qui recommande justement que l'actuaire se voit accorder ces pouvoirs. J'imagine que notre institut adoptera de lui-même ces critères.

M. David R. Johnston (Président du Comité sur les normes de solvabilité, Institut canadien des actuaire): J'aimerais ajouter quelque chose. La loi exige que le conseil nomme un actuaire à l'évaluation au Canada. Mais, comme le disait fort justement M. Clark, le système ne prévoit pas qu'à la suite de sa nomination, l'actuaire aura automatiquement accès à la direction, ce qui pourtant me semble être une excellente idée.

M. James Brierley (Président du Comité des rapports financiers et membre du Comité sur le rôle de l'actuaire à l'évaluation, Institut canadien des actuaire): Le Comité sur le rôle de l'actuaire à l'évaluation s'intéresse beaucoup aux normes que suivent les Britanniques pour nommer les actuaire, et bon nombre des recommandations du comité s'inspirent de ces normes britanniques.

M. K. Clark: Passons maintenant au point 4.2 qui énumère les diverses considérations qui influent sur la situation financière d'une société. En théorie, il est incorrect de prétendre que les ventes à perte sont interdites au Royaume-Uni: elles sont permises, mais seulement si la société est suffisamment riche pour se les permettre. Un des critères mentionnés au point f), c'est l'étendue des biens libres de la compagnie. Pour le Canada, cela signifie la quantité de ses excédents et capitaux libres. Par conséquent, si une société est suffisamment riche pour se permettre de faire des bêtises, si elle peut s'en payer le luxe, c'est permis; mais dès qu'elle n'est plus suffisamment riche, l'actuaire nommé sonnera l'alarme.

Une voix: Et que se passe-t-il au Canada?

M. K. Clark: Nous n'exigeons pas de l'actuaire à l'évaluation qu'il suive de près cet état de chose. Encore une fois, notre comité a recommandé de lui accorder ces pouvoirs afin que

[Texte]

interests of a well-run industry. We may need some legislative support to do that, but as an institute, we would like to move in that direction.

The items are those which do affect the financial condition of the company. That is just a fact of life.

Mr. Brierley: I think the main difference right now is that in Canada the valuation actuary is talking about the solvency of the company at a particular point in time only, whereas the British role is an ongoing role, to look into the future and assess whether or not there is enough surplus in capital to adequately fund the current marketing plans. That is what this reference is. That is a point that we have jumped on in our committee. We are very keen on seeing that evolve here in Canada but we will need legislative support.

Mr. K. Clark: You identified the next point, 5.4, with concentration. I did not understand that connection, but perhaps I got the point wrong.

Mr. Attewell: The last sentence says "and must indicate any limits on the volume of business that may prudently be accepted".

Mr. K. Clark: I see. In the life insurance business, the making of sales consumes the capital of the company, and if it makes too many sales too quickly it will become insolvent. If it makes the sales slowly, it will not have a problem because the business becomes profitable after it has been sold. The point here is that the actuary should monitor the business plans of the company, to make sure that it does not plan to sell too many new policies too quickly.

Mr. Attewell: So it is just total volume, not concentration in any one product, I guess.

Mr. K. Clark: That is right.

The next point, 6.2, concerns the data which the actuary is working with. This is indeed an important point, because the making of a valuation of liabilities involves an examination of the policy files, and a large company can have millions of policies in force. Our existing professional standards clearly charge the actuary with responsibility for making sure that the files he is working with are correct, and they suggest some specific steps he should take. Because this is a problem, we have almost reached an agreement with the Canadian Institute of Chartered Accountants for co-operation between the actuary and the auditor. So each of us is supportive of the other in working on the financial statements of the company. I expect that those arrangements will be put in place within a year or so.

• 1955

On point 6.7, this is something our professional standards call the actuary to have regard for. It is becoming an increasingly important point to us professionally as the dangers of mismatching emerge. Ten years ago it was almost a non-

[Traduction]

cela soit dans le meilleur intérêt d'une industrie bien gérée. Peut-être sera-t-il nécessaire qu'une loi vienne nous épauler, mais notre institut aimerait bien aller dans ce sens.

Ces considérations sont celles qui nuisent à la situation financière d'une société. C'est tout simplement un fait.

M. Brierley: Actuellement, la grande différence, c'est qu'au Canada, l'actuaire à l'évaluation ne peut parler de la solvabilité de la compagnie que de façon ponctuelle, alors que le rôle de surveillance de l'actuaire britannique est permanent, puisqu'il doit se tourner vers l'avenir et se demander si la compagnie a suffisamment d'excédent de capitaux pour financer adéquatement les projets de commercialisation courants. Voilà pourquoi nous le mentionnons ici. C'est évidemment une situation que nous avons relevé en comité. Nous aimerions beaucoup la reproduire ici au Canada, mais pour cela, il nous faut l'appui d'une loi.

M. K. Clark: En parlant de concentration, vous avez cité le point suivant, le 5.4. Je ne vois pas pourquoi vous avez fait le lien entre les deux, mais peut-être vous ai-je mal saisi.

M. Attewell: La dernière phrase dit ceci: «et doit faire savoir s'il y a des limites à respecter en ce qui concerne le volume d'affaires.»

M. K. Clark: Je vois. Dans le domaine de l'assurance-vie, ce sont les ventes qui consomment le capital de la compagnie, et si cette dernière vend trop rapidement, elle devient insolvable. Par contre, si elle prend tout son temps pour vendre, elle ne rencontrera pas de problème, puisqu'elle finira par faire des profits après la vente. Je voulais souligner que l'actuaire devrait surveiller de près les plans d'affaires des sociétés, pour faire en sorte que ces dernières ne songent à vendre trop de nouvelles polices trop rapidement.

M. Attewell: Il s'agit donc uniquement du volume total, et non pas de la possibilité de se concentrer sur un seul produit, si j'ai bien compris.

M. K. Clark: C'est exact.

L'article suivant, le 6.2, porte sur les données de travail de l'actuaire. C'est extrêmement important, puisque l'évaluation du passif suppose l'examen des dossiers de politique, et qu'une grande entreprise peut avoir des millions de politiques en vigueur. Nos normes professionnelles actuelles exigent de l'actuaire qu'il fasse en sorte que ces dossiers de travail soient exacts, et lui suggèrent des mesures précises à prendre en ce sens. Étant donné que nous avons un problème avec cela, nous sommes à la veille de conclure une entente avec l'Institut canadien des comptables agréés en vue d'une collaboration entre les actuaires et les vérificateurs. Chacun de nous doit appuyer l'autre dans l'étude des états financiers d'une société. J'imagine que cette collaboration sera mise en vigueur d'ici un an environ.

L'article 6.7 traite d'un sujet que nous demandons à nos actuaires, de par nos normes professionnelles, de surveiller de près. C'est quelque chose qui prend de plus en plus d'importance pour nous, du point de vue professionnel, au fur et à

[Text]

problem because interest rates moved so slowly. The last decade has shown us that interest rates can move very fast and the results can be devastating. So it is a subject of great interest to us. In fact, our general meeting next March—we have three general meetings a year—will be devoted exclusively to this issue.

On 6.10, this is an area where the U.K. is ahead of us. There is no obligation for the valuation actuary in Canada to formulate his judgment and so advise the board. Again, however, that is the direction in which our committee on the role of a valuation actuary is moving us.

Mr. de Jong: I would like to continue the discussion on the British experience. With your contacts with the U.K., have you received any word from them as to their experience with the legislation and with the position of the appointed actuary?

Mr. K. Clark: The discussions I have had with U.K. actuaries are that they are generally satisfied with the situation. It is relatively new to them. They operated for a long time without any professional standards. They got into serious troubles a decade or so ago and put the measures that are described here in place. They are working well. The reasons for that are that they have strong regulatory support. The actuarial profession is well respected within the life insurance business in the United Kingdom, and the profession itself is very strong.

Mr. Johnston is an appointed actuary. I will ask him to add any comments he may have.

Mr. D. Johnston: The remark is a little bit away from being facetious. I am actually the valuation actuary of a large Canadian company. We have a small closed block in the United Kingdom, and for that purpose I am the appointed actuary. As a result, I am an affiliate member of the institute in England, and I can add a little to what has been said.

I believe the regulations are working fairly well. They did have significant solvency problems in the early 1970s, which have disappeared. I think these are a part of the reason.

Mr. de Jong: Would this position be appropriate for other types of financial institutions, such as trust companies?

Mr. K. Clark: In theory it certainly would, because the problems are the same. In a sense in the trust company model they are simpler, because the contingent liabilities are not involved. Our members have not been involved at all, or certainly not to any great extent, in trust company work.

That is an inadequate answer, but I do not know what more to say.

Mr. de Jong: In the U.K., do they have a similar position for other financial institutions?

Mr. K. Clark: Not to my knowledge; certainly not filled by actuaries. We here, in view of what is happening in the

[Translation]

mesure que les dangers de discordance apparaissent. Il y a dix ans, ce problème n'existait à peu près pas, étant donné que les taux d'intérêt fluctuaient très lentement. Mais au cours de la dernière décennie, nous avons vu les taux d'intérêt fluctuer extrêmement rapidement, et les résultats peuvent être dévastateurs. Voilà pourquoi cela nous intéresse tout particulièrement. En fait, nous consacrerons notre prochaine réunion générale du mois de mars—nous en avons trois par année—uniquement à cette question.

L'article 6.10 mentionne un domaine dans lequel le Royaume-Uni nous devance. Au Canada, l'actuaire à l'évaluation n'est aucunement obligé d'émettre un jugement ni d'avertir le conseil d'administration. Mais, encore une fois, il s'agit d'une orientation vers laquelle nous pousse notre Comité chargé d'étudier le rôle de l'actuaire à l'évaluation.

M. de Jong: J'aimerais que l'on continue à discuter de l'expérience des Britanniques. Étant donné vos contacts avec le Royaume-Uni, pouvez-vous nous dire comment les Britanniques réagissent devant la loi et devant la nomination des actuaires?

M. K. Clark: D'après mes discussions avec les actuaires du Royaume-Uni, ces derniers sont généralement satisfaits d'une situation qui est assez nouvelle pour eux. Pendant longtemps, ils n'ont pas eu de normes professionnelles. C'est après avoir rencontré de graves problèmes, il y a environ une décennie, qu'ils ont décidé d'instaurer les mesures décrites ici. Elles donnent de bons résultats, parce qu'elles sont fortement appuyées par des règlements. La profession d'actuaire est en soi très forte et est bien respectée dans le milieu de l'assurance-vie au Royaume-Uni.

M. Johnston est un actuaire désigné, et je lui demanderais s'il veut ajouter quelque chose.

M. D. Johnston: Ce n'est pas tout à fait vrai. En fait, je suis actuaire à l'évaluation d'une grande société canadienne. Mais comme nous possédons un petit bloc d'intérêts limités au Royaume-Uni, j'en ai été nommé l'actuaire. Donc, je suis maintenant membre affilié de l'institut en Angleterre, ce qui me permet de vous en dire un peu plus long.

Quant à moi, les règlements donnent d'assez bons résultats. Les graves problèmes de solvabilité que les Britanniques avaient rencontrés au début des années 70 ont maintenant disparu. Cela explique la situation en partie.

M. de Jong: Pourrait-on appliquer cela à d'autres types d'institutions financières comme les compagnies de fiducie?

M. K. Clark: En théorie, certainement, puisque les problèmes sont les mêmes. Et même, ils sont moindres dans les compagnies de fiducie, puisqu'il n'y a pas de dette possible. Les membres de notre institut n'ont pas eu à travailler, ou si peu, avec les compagnies de fiducie.

Cette réponse ne suffit peut-être pas, mais je ne sais pas quoi ajouter.

M. de Jong: Est-ce que le Royaume-Uni a instauré le même poste dans d'autres institutions financières?

M. K. Clark: Pas à ma connaissance; le poste n'est en tout cas certainement pas comblé par des actuaires. Étant donné ce

[Texte]

property and casualty insurance company area, are very concerned about the professional standards we need to develop and maintain. I have discussed this with U.K. actuaries. There appears to be no thought given to the concept of an appointed actuary for property and casualty insurance companies. This is illogical. The problems are really the same. They shrug their shoulders and say that it is true, but the British are not logical.

• 2000

Mr. de Jong: In other words they are suggesting that only if a crisis occurred might there be action in that area.

Mr. K. Clark: I discussed this with a British actuary only last week and said—and I hope you will take this in the right spirit—that what you need are a few insolvencies.

The Chairman: We have had enough, thank you. We seem to get one every month—or maybe two some months.

Mr. de Jong: I think it is a model that intrigues a number of members of the committee. It allows for a type of self-regulation, creating a position that is quite powerful within the company, that is paid for by the company, either an employee or an officer of the company who knows the company quite intimately, has vast legal responsibilities to the regulators and therefore to the public and the depositors, etcetera, and has a fair amount of protection from being fired by the company in case he is saying things the company or officers of the company feel should not be said. I can think of several of our recent failures. Had such a person existed within those financial institutions, perhaps things would have been quite different. He would have blown the whistle some time ago. The regulatory agencies certainly would have become much more knowledgeable of some of the inside situations that were occurring within these financial institutions and corrective action could have been taken months, if not years prior. It is therefore a model that is intriguing to us because it means a certain amount of regulation without a huge government bureaucracy at work.

The green paper proposes all sorts of innovations within the financial community. Many of these innovations are an invitation to self-dealing and improper business behaviour. In order to prevent that, the government is also proposing quite a beefed-up regulatory agency. We are concerned that one creates the other and that “the other” will just make the whole thing inoperable. You just cannot control all the ins and outs within the financial community. There are innovations occurring all the time, different situations geographically, with respect to personality, etcetera. I do not think it makes sense to write rules and regulations. This position seems to sort of allow you to be on top of what is going on to a large degree without a huge government bureaucracy. It is intriguing to us.

[Traduction]

qui se passe dans le domaine des compagnies d'assurance générale, nous nous inquiétons énormément des normes professionnelles qu'il faut élaborer et maintenir. J'en ai discuté avec les actuaires britanniques. On ne semble pas là-bas envisager de désigner des actuaires dans les sociétés d'assurance générale. Mais c'est illogique. En effet, les problèmes sont identiques. Les Britanniques haussent les épaules et avouent que c'est vrai, mais persistent dans leur illogisme.

M. de Jong: Autrement dit, ils vous ont laissé entendre qu'ils n'interviendraient qu'en cas de crise.

M. K. Clark: J'en ai discuté justement la semaine dernière avec un actuaire britannique et je l'ai averti—veuillez prendre cela avec un peu d'humour—que ce dont ils avaient besoin, c'était de quelques insolvabilités.

Le président: Nous, nous en avons eu suffisamment, merci bien. Il semble nous en tomber une tous les mois, et parfois même deux par mois.

M. de Jong: C'est un modèle qui intrigue plusieurs d'entre nous au comité. Ce modèle prévoit une espèce d'autoréglementation et crée un poste assez puissant au sein d'une entreprise, poste payé par cette dernière et comblé par un employé ou un agent qui connaît l'entreprise très intimement, a de grandes responsabilités juridiques à l'égard des autorités réglementaires et, par conséquent, à l'égard du public et des déposants, tout en étant relativement protégé contre tout licenciement éventuel s'il advenait qu'il dise des choses que les directeurs de l'entreprise préfèrent ne pas entendre. Si je pense à nos nombreuses faillites récentes, je me demande si tout cela n'aurait pas pu être évité par la simple présence d'un actuaire de ce genre au sein de ces institutions financières. Il aurait déjà sonné l'alarme depuis longtemps. Les organismes investis d'un pouvoir de réglementation auraient été mis au courant beaucoup plus tôt de ce qui se passait à l'intérieur de ces institutions financières et auraient pu prendre les mesures correctives qui s'imposaient il y a maintenant des mois, sinon des années. C'est un modèle fort intrigant pour nous, en raison de la possibilité de réglementer dans une certaine mesure sans avoir recours à une énorme bureaucratie gouvernementale.

Le Livre vert propose toutes sortes d'innovations dans le secteur financier. Bon nombre d'entre elles sont une invitation aux transactions intéressées et à des manœuvres louches. Afin de prévenir les coups, le gouvernement propose également le renforcement de son organisme de réglementation. Ce qui nous inquiète, c'est que les premières entraînent le second, mais que le second alourdira beaucoup trop le fonctionnement du secteur financier. Il est impossible de contrôler toutes les ficelles et les transactions du secteur financier. Des innovations s'y produisent constamment, les situations varient d'une région à l'autre et selon la personnalité de chaque institution, entre autres. Il ne semble pas logique de vouloir gérer par le truchement de règles et de règlements. Le poste dont vous parlez semble vous permettre de bien avoir l'oeil sur ce qui se passe sans être encombrés par une vaste bureaucratie gouvernementale. C'est très intrigant.

[Text]

Any comments and observations you might have as to the appropriateness of this model to the Canadian situation, not only in the insurance business but in the other financial organizations, would be greatly appreciated by the committee.

Mr. Brierley: Although we do not have quite as sophisticated a system in Canada as they do in Britain, the valuation actuary already has a certain watch-dog role to play in the Canadian life insurance industry. Many life companies are kept from doing silly things, if you like, because the valuation actuary would use up so much of the surplus if they tried to do it. That is a certain safeguard that already exists.

With respect to other financial institutions, I think there are actuarial skills that could be brought to bear to assist in ensuring solvency. Certainly our techniques for matching income and outgo cashflows and to putting a quantitative risk amount on any mismatch, I would think would be useful, although a actuaries would be the first to say that because we do not have an intimate knowledge of these other financial institutions, at this point, we would not be prepared to give a professional judgment.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman.

• 2005

The Chairman: May I ask one question or two before I ask Mr. Thibault to put some questions for the committee, as a member of our special staff. First of all, what is the education and qualifications required for an actuary in Canada?

Mr. K. Clark: The standard qualification is fellowship in the Canadian Institute of Actuaries, and that is attained by passing a series of examinations sponsored by the professional actuarial associations themselves. These are taken by the man or woman after he or she has graduated from university. We have no formal requirement for a university education, but I think virtually all, or perhaps all, of our currently qualified members have at least a Bachelor degree. The emphasis in universities is mathematics and economics. Our examination system consists of a number of examinations. The earlier ones are oriented towards general mathematics and then towards the specialized kinds of mathematics we use in our work, such as statistical and probability theory and numerical analysis. The later examinations deal more with the business aspects of our profession, such as law, regulation, taxation and the way the business is carried out, such as underwriting or the drafting of pension plans. We also have a requirement that a person who has passed the examinations have a minimal experience requirement, although typically it takes a number of years to pass the examinations, and the member will have attained the necessary experience by that time.

The Chairman: From having worked for a life insurance company or a property and casualty company for a number of

[Translation]

Nous serions très heureux de savoir ce que vous pensez de l'opportunité d'appliquer ce modèle au Canada, non seulement dans le domaine de l'assurance mais dans d'autres domaines d'ordre financier.

M. Brierley: Même si notre système n'est pas aussi poussé au Canada qu'en Grande-Bretagne, notre actuaire à l'évaluation remplit déjà un certain rôle de chien de garde dans le secteur de l'assurance-vie au Canada. L'actuaire à l'évaluation empêche souvent les compagnies d'assurance-vie de faire des bêtises, tout simplement parce qu'il irait chercher la plupart des excédents, si elles s'avisait de le faire. Nous avons donc déjà une certaine garantie.

Eu égard aux autres institutions financières, il devrait être possible de faire appel aux compétences de nos actuaires pour les aider à assurer leur solvabilité. Ainsi, notre technique servant à faire correspondre le revenu et la sortie de liquidités et celle qui sert à attribuer un risque à toute discordance pourrait être utile, même si nos actuaires seront les premiers à admettre que, faute de connaître intimement ces institutions, on ne devrait pas leur demander d'émettre un jugement professionnel.

M. de Jong: Merci, monsieur le président.

Le président: Puis-je vous poser une ou deux questions avant de céder la parole à M. Thibault, qui vous interrogera à titre de membre de notre équipe spéciale? Tout d'abord, quelle est la formation requise et quelles sont les connaissances exigées pour devenir actuaire au Canada?

M. K. Clark: Normalement, il faut être membre de l'Institut canadien des actuaires, et la façon d'y arriver, c'est de passer avec succès une série d'examens parrainés par les associations professionnelles d'actuaires. Ces examens sont passés par les candidats après qu'ils ont obtenu leur diplôme universitaire. Nous n'exigeons pas officiellement de formation universitaire, mais je pense qu'à peu près tous nos membres actuellement qualifiés détiennent au moins un diplôme universitaire de premier cycle. À l'université, nos candidats étudient surtout les mathématiques et l'économie. Notre système d'admission est constitué par une série d'examens dont les premiers s'orientent vers les mathématiques en général, puis s'orientent plus particulièrement vers les domaines spécialisés des mathématiques auxquels nous avons recours dans notre travail, tels que les statistiques, les probabilités et l'analyse numérique. Les derniers examens portent plus particulièrement sur les opérations commerciales de notre profession, telles que les opérations découlant de la loi, de la réglementation, de la fiscalité et certaines particularités de notre profession, comme la souscription à une assurance ou la rédaction d'un régime de pension. Nous exigeons également des candidats ayant réussi aux examens qu'ils aient une expérience minimale de travail, même si les candidats ont généralement acquis toute l'expérience voulue au cours des nombreuses années qu'il faut pour passer avec succès les examens.

Le président: Étant donné que j'ai travaillé pour une compagnie d'assurance-vie et une compagnie d'assurance générale pendant de nombreuses années afin d'acquérir

[Texte]

years in order to gain the necessary experience in order to write the examinations, I think that the . . .

Mr. K. Clark: Or for a firm of consulting actuaries, which are excellent institutions.

The Chairman: Oh! In other words, you seriously control the entrants of your profession.

Mr. K. Clark: Please say that again?

The Chairman: You seriously control the entrance requirements into your profession.

Mr. K. Clark: The requirements are rigorous. I hope you are not implying that we are a closed corporation. We are seeking more members, not fewer.

The Chairman: I would not suggest that. The reason I asked is that in searching around for property and casualty actuaries to advise the committee, we were faced with a serious shortage of people involved, and I was wondering what move actuaries were making to open the profession and bring more people in so that class of requirement could be more easily filled.

Mr. K. Clark: The problem is one we are taking very seriously. The number of young people coming along who are pursuing that route to professional qualification is growing. The good news, therefore, is that in 10 years' time we are not going to have any more problem. The bad news is the question of what we do during the next 10 years. I suspect the only answer is to try to encourage some of our existing members to change their practice from life insurance or pension work to property and casualty insurance work. I really do not know how successful we shall be in doing that, but I can assure you we are taking that problem very seriously.

The Chairman: I raise it simply because the superintendent has been having a very serious problem in trying to find people to work for him, who can do these evaluations in terms of the supervision of the property and casualty business.

Mr. Thibault.

Mr. Alain Thibault (Committee Researcher): Thank you. I would ask, Mr. Clark, if you have an opinion on what would happen if the role of the actuary was expanded to be similar to the one that the actuary has in the U.K. Would that have an immediate implication on the current marketing and pricing practices of the life insurance industry?

Mr. K. Clark: I am not sure of the answer. I suspect the answer is, yes.

Mr. Thibault: Could you explain in what way, please?

• 2010

Mr. K. Clark: Only by way of an example. We became concerned some months ago about the way some actuaries were doing valuations of life insurance company liabilities. We appointed a task force to look into the matter, which made some recommendations for changes in our standards. We are

[Traduction]

l'expérience voulue pour pouvoir réussir les examens, je pense que . . .

M. K. Clark: Ou pour un cabinet d'actuaire-conseils, qui est également une excellente institution.

Le président: Ah! Autrement dit, vous contrôlez de très près l'entrée de votre profession.

M. K. Clark: Pourriez-vous répéter?

Le président: Vous contrôlez de très près les critères d'entrée dans votre corps professionnel.

M. K. Clark: Les exigences sont rigoureuses. J'espère que vous n'entendez par là que nous sommes une association fermée. Nous cherchons à agrandir notre liste de membres, et non pas à la diminuer.

Le président: Ce n'est pas ce que j'ai voulu laisser entendre. Je vous ai posé la question, parce que lorsque nous avons cherché des actuaires en assurance générale, qui auraient conseillé notre comité, nous avons fait face à une pénurie grave d'experts dans ce domaine. Je me demandais exactement ceux qu'étaient prêts à faire les actuaires pour ouvrir les portes de leur profession et y intégrer plus de membres, tout en rendant moins rigoureuse l'exigence dont il est question.

M. K. Clark: Ce problème nous préoccupe très sérieusement. Mais le nombre de jeunes gens qui cherchent à se qualifier professionnellement augmentent. Par conséquent, d'ici dix ans, nous n'aurons plus de problèmes à en trouver. L'ennui, c'est de savoir quoi faire d'ici dix ans. La seule réponse, c'est sans doute d'encourager certains de nos membres actuels à changer leur pratique et à passer de l'assurance-vie ou des pensions à l'assurance générale. Je ne sais pas si nous réussirons, mais je vous assure que nous prenons ce problème au sérieux.

Le président: J'ai posé la question simplement parce que le surintendant semble avoir eu beaucoup de difficultés à trouver des gens pour travailler avec lui, c'est-à-dire de gens qui pourraient effectuer ces évaluations et surveiller de près ce qui se passe dans l'assurance générale.

Monsieur Thibault.

M. Alain Thibault (rechercheur du comité): Merci. D'après vous, monsieur Clark, que se passerait-il si on élargissait le rôle de nos actuaires pour le rendre semblable à celui des actuaires britanniques? Cela pourrait-il avoir une répercussion immédiate sur les pratiques actuelles de commercialisation et de fixation des prix dans le secteur de l'assurance-vie?

M. K. Clark: Je ne sais trop quoi répondre. Mais j'ai l'impression que oui.

M. Thibault: Pourriez-vous nous dire pourquoi, je vous prie?

M. K. Clark: Je ne puis que vous donner un exemple. Il y a quelques mois, nous nous sommes inquiétés de la façon dont certains actuaires évalueraient les passifs des compagnies d'assurance-vie. Nous avons mis sur pied un groupe d'étude pour étudier la question, et ce dernier nous a recommandé de

[Text]

in the process of making those changes and I expect they will be effective this year. Already some feedback has developed that the imposition of these tightened standards is going to make it difficult or impossible for some companies to continue marketing some of the products they are now selling. I think that is good news, although it is an inconvenience to them.

The Chairman: In fact is that the situation where people are selling term insurance on life but they continue to renew the term despite the fact that the victim, if you want, gets older and older at the same premium?

Mr. K. Clark: That was part of the problem this task force addressed. I would expect therefore that if the role of Canada's valuation actuary were broadened to the U.K. appointed actuary model then similar things would happen; that is, companies would be obliged to retrench or to price their products differently or to expand their business at a slower rate. It obviously is not going to happen overnight, but I think it would happen pretty soon after this broadened role was adopted.

The Chairman: Mr. Thibault.

Mr. Thibault: I would like to go on the subject of property and casualty insurance. I believe you have mentioned that the role of the actuary should be relatively similar in the P and C company to what it is in the life insurance company?

Mr. K. Clark: Yes.

Mr. Thibault: We have briefly talked about this, but I believe you said that the role in the property and casualty industry is in the formative stage right now.

Mr. K. Clark: Yes, the legislation has been passed in Quebec, and it evidently is being considered at the federal level too.

Mr. Thibault: Yes.

Mr. K. Clark: Some time ago we started to respond to that in an anticipatory way by appointing a committee to develop the necessary professional standards for the guidance of the property and casualty valuation actuary, if such a person is created. That work is well advanced. The draft of standards is now in exposure form before the profession and I expect that our necessary professional standards will be ready and can be operational long before the legislation can be passed. Our problem now is manpower. We do not have enough members who are practising in this area.

Mr. Thibault: How can you address that problem directly?

Mr. K. Clark: By encouraging our young to pursue that route to qualification. That is a long-term solution. It does not help very much in the short run because a valuation actuary does not have to be a greybeard but he should not be a post-teenager either. Some maturity is needed to do the job properly.

[Translation]

modifier nos critères. C'est ce que nous sommes en train de faire, et nous espérons pouvoir mettre en vigueur les nouveaux cette année. Nous avons déjà entendu dire que l'imposition de ces nouvelles normes plus strictes rendrait difficile ou même impossible pour certaines compagnies de continuer à commercialiser certains des produits qu'elles vendent maintenant. Ce sont de bonnes nouvelles, même si cela embête les compagnies en question.

Le président: S'agit-il des cas où les agents d'assurance vendent de l'assurance-vie à terme mais continuent à renouveler le terme même si la victime, si j'ose dire, continue à payer la même prime en dépit du fait qu'elle vieillit?

M. K. Clark: C'est un des problèmes sur lesquels s'est penché le groupe d'étude. J'imagine donc que si l'on élargissait le rôle de l'actuaire à l'évaluation au Canada pour le rendre similaire à celui d'un actuaire désigné britannique, les mêmes choses se produiraient, c'est-à-dire que les compagnies seraient obligées de se restreindre ou de fixer le prix de leur produit différemment, ou encore d'élargir leur chiffre d'affaire à un rythme plus lent. Évidemment, tout cela ne se ferait pas du jour au lendemain, mais j'ai l'impression que cela se ferait assez vite, dès le nouveau rôle adopté.

Le président: Monsieur Thibault.

M. Thibault: J'aimerais passer à l'assurance générale. Je crois vous avoir entendu dire que le rôle de l'actuaire devrait être le même dans une compagnie d'assurance générale que dans une compagnie d'assurance-vie, n'est-ce pas?

M. K. Clark: En effet.

M. Thibault: Nous en avons parlé brièvement, mais je crois vous avoir également entendu dire que le rôle de cet actuaire dans le domaine de l'assurance générale est actuellement en train de se dessiner.

M. K. Clark: En effet, car le Québec a déjà adopté une loi à cet égard, et il devient évident que le gouvernement fédéral envisage la même chose.

M. Thibault: Bien.

M. K. Clark: Il y a déjà quelque temps, nous avons décidé de prendre les devants en nommant un comité qui élaborerait les normes professionnelles nécessaires à la formation de l'actuaire en évaluation dans le domaine de l'assurance générale, dans l'éventualité où ce poste serait créé. Les travaux sont maintenant bien avancés. Un projet de normes a déjà été soumis à l'attention de notre corps professionnel, et j'imagine que nos normes seront prêtes à être mises en vigueur bien avant que la loi ne soit adoptée. Notre problème actuel, c'est le manque de main-d'oeuvre, puisque nous n'avons pas assez de nos membres qui pratiquent dans ce domaine.

M. Thibault: Comment régler ce problème directement?

M. K. Clark: En encourageant nos jeunes à opter pour cette spécialisation-là. Bien sûr, c'est une solution à long terme qui ne nous aide pas beaucoup dans l'immédiat. Un actuaire en évaluation n'est pas nécessairement un vieillard, mais n'est pas non plus nécessairement frais émoulu de l'école. Il faut une certaine maturité pour bien faire son travail.

[Texte]

One solution that has been proposed, as I mentioned earlier, is to persuade existing actuaries to change the kind of practice they are in. The difficulty there is that our members all have jobs or practices and they are comfortable with them and happy in them. Why change even though the new one would be very challenging?

Another proposal is just to try to make better utilization of the qualified actuaries in this area now. I do not have an answer for you. All I can say is that we are thinking very hard about it and will try as hard as we can to find an answer.

• 2015

Mr. Thibault: Given the fact that maybe there is not a sufficient number of P and C actuaries right now, if legislation were enacted to require an actuarial certification, would you have a proposal as to how this could be phased in so that the resources are sufficient and become sufficient in a number of years?

Mr. K. Clark: We do not have a proposal. I could mention some ideas but they would be nothing more than that. Would they be helpful?

Number 1: Apply the requirement on a phased basis. Ideally it should be to the companies which seem to be problem companies. That evidently would have some difficulties in its application. Another possibility is to retain the present standards but say that a company may substitute for them ones based on the appropriate professional actuarial standards and opined on by a Fellow of the Canadian Institute of Actuaries. I have no other suggestions.

The Chairman: Could it be that your standards are too high and your requirements are too stiff to induce young people to enter your profession?

Mr. K. Clark: I do not think so. We do not want to dilute the professional quality of our membership. We are encouraging young people to enter it and there are . . .

The Chairman: They could become greybeards before they could become actuaries.

Mr. K. Clark: Well, what is a greybeard, Mr. Chairman?

The Chairman: Somebody whose whiskers grow in grey, like mine do.

Mr. K. Clark: You do not look like a newly qualified actuary, with all respect.

I really have to say that I think any dilution of the quality of our profession is something we just are not going to support. We are prepared to work as vigorously as possible to recruit new people. We are working very hard now on a concept of having part of our present educational and examination requirements taken over by appropriate universities. I think we really are trying to do everything we can to get the necessary qualified manpower.

[Traduction]

J'ai déjà dit plus tôt que l'on avait proposé de persuader les actuaires actuels de changer de pratique. La difficulté vient de ce que nos membres sont heureux de leur travail dans lequel ils se sentent à l'aise. Pourquoi changer, même si un nouveau domaine représente un défi?

On a également proposé de mieux utiliser les actuaires qualifiés qui oeuvrent déjà dans ce domaine. Je n'ai pas de réponse catégorique à vous fournir. Mais nous y réfléchissons, et nous tenterons de trouver une réponse.

M. Thibault: Étant donné qu'il n'y a pas à l'heure actuelle suffisamment d'actuaires en assurance générale, si l'on devait adopter une loi qui exige de ces derniers d'être accrédités, auriez-vous des suggestions sur la façon de procéder graduellement afin que les ressources soient en nombre suffisant d'ici un nombre d'années donné?

M. K. Clark: Nous n'avons pas de suggestion. Nous avons évidemment quelques idées, mais rien de plus. Pensez-vous que cela pourrait vous aider?

Premièrement: Que les nouvelles exigences soient appliquées graduellement. Idéalement, ces exigences devraient s'appliquer aux entreprises qui semblent connaître déjà des problèmes, même si cela entraînerait évidemment des difficultés dans leur application. Il serait également possible de garder les critères actuels, dans la mesure où une compagnie peut y substituer les nouveaux critères appropriés du corps professionnel des actuaires, sur lesquels se sera prononcé un des membres de l'Institut canadien des actuaires. Je n'ai rien d'autre à suggérer.

Le président: Se pourrait-il que vos critères soient trop élevés et vos exigences trop strictes et que les jeunes soient dissuadés d'entrer dans votre profession?

M. K. Clark: Je ne le pense pas. Nous ne voulons pas diluer la qualité professionnelle de nos membres. Nous encourageons les jeunes à entrer chez nous, et il y a . . .

Le président: Ils pourraient devenir des vieillards avant d'être admis comme actuaires.

M. K. Clark: Qu'appellez-vous un vieillard, monsieur le président?

Le président: Quelqu'un dont les favoris deviennent gris, comme les miens.

M. K. Clark: Mais vous n'avez pas l'air non plus, sans vouloir vous offenser, d'un actuaire nouvellement accrédité.

Je précise que nous n'accepterons jamais de diluer la qualité de notre profession. Nous sommes prêts à travailler le plus vigoureusement possible pour recruter de nouveaux candidats. Nous tentons activement de faire accepter en ce moment, par certaines universités choisies, une partie de nos exigences en matière de formation et d'examen, afin que ce soit elles qui s'en chargent. Nous faisons tout notre possible pour aller chercher la main-d'oeuvre qualifiée dont nous avons besoin.

[Text]

The Chairman: In other words, if you were given some assistance in getting some university courses in perhaps one or two universities, directed to the production of people who would be qualified to begin the apprentice system, similar to the chartered accountant profession where young people graduate at the end of four years and then presumably article over a three year period so that in effect it is some seven or eight years from Grade 13, that might be an appropriate system?

Mr. K. Clark: Yes, we are actively exploring it.

The Chairman: Do you have any more questions, Mr. Thibault?

Mr. Thibault: One more question. We are focusing on the actuarial profession. It seems to me now as maybe being the reason why there is a lack of property casualty actuaries, but we can see on the other hand that the property casualty insurance industry has not been using property casualty actuaries and I would like you to comment on that.

Mr. K. Clark: They have not, that is true. In my own view, it is unfortunate. I should like to think we would have had less trouble if there had been more actuarial involvement at an earlier stage.

Mr. Thibault: Do you ever feel the reasons there are not more property casualty actuaries considering it is that on the life insurance side they are well entrenched?

Mr. K. Clark: There has not been the demand; that is only a partial answer. Perhaps our profession at an earlier stage should have been more vigorous in encouraging our members to become involved in property and casualty insurance work.

The Chairman: Mr. Carter.

Mr. Brian Carter (Consultant to the Committee): Do you see any role for the actuarial profession in the development of risk-related deposit in premia?

• 2020

Mr. K. Clark: There certainly could be. It is the kind of work that we are trained to do; that is, analyse contingencies and put a price tag on them.

Mr. Carter: As a supplementary, the discussion of risk-related premium structures has been probably one of the most contentious in terms of deposit insurance frameworks. This is primarily because while it is theoretically nice, it is practically impossible. Do I detect from your earlier statements, and also referencing your brief, that it is possible to measure risk? And, if so, why can it not be used in a risk-related context?

Mr. K. Clark: I do not see why one would say it is impossible. It would be possible to measure the financial health of a company and set its premium rate according to that financial health. The technical problems are considerable; the political problems may be greater than that. It would be a system where the premium paid by an institution would be based on a

[Translation]

Le président: Autrement dit, vous accepteriez qu'une ou deux universités dispensent quelques cours orientés vers le stage d'apprentissage du métier d'actuaire, dans le genre des quatre années de cours orientées vers le métier de comptable agréé, à la suite desquelles les jeunes diplômés font un stage de trois ans—ce qui revient à suivre sept à huit années de cours à la fin du secondaire?

M. K. Clark: Oui, nous explorons activement cette possibilité.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser, monsieur Thibault?

M. Thibault: Une dernière. Puisque nous parlons de la profession d'actuaire, il me semble que si l'on se plaint du manque d'actuaire en assurance générale, on constate par ailleurs que le secteur de l'assurance générale n'a pas jusqu'à maintenant fait appel aux actuaire spécialisés dans ce domaine. Que dites-vous de cela?

M. K. Clark: C'est vrai qu'on n'a pas fait appel à eux, ce qui me semble malheureux. J'aime à croire que ce secteur aurait connu moins de problèmes, s'il avait fait appel plus tôt aux actuaire.

M. Thibault: Pensez-vous que s'il n'y a pas plus d'actuaire en assurance générale, c'est parce que les actuaire sont présentement bien établis dans le domaine de l'assurance-vie?

M. K. Clark: C'est parce que la demande n'existait pas; mais je ne réponds qu'en partie à votre question. Peut-être aurions-nous dû beaucoup plus tôt encourager vigoureusement nos membres à s'intéresser à l'assurance générale.

Le président: Monsieur Carter.

M. Brian Carter (expert-conseil du Comité): Pensez-vous que les actuaire pourraient jouer un rôle dans l'essor de l'établissement des primes en fonction des risques?

M. K. Clark: Cela serait possible. C'est notre métier; nous devons analyser les éventualités et en déterminer les coûts.

M. Carter: J'aimerais poser une question supplémentaire. Lorsqu'on discute du domaine de l'assurance dépôts, une des questions les plus contestées a été la structure d'établissement des primes en fonction des risques. Cette situation est principalement due au fait que, bien qu'une telle structure soit très belle en théorie, elle est irréalisable en pratique. D'après ce que vous avez dit un peu plus tôt, et d'après d'ailleurs ce que vous avancez dans votre mémoire, dites-vous qu'il est possible d'évaluer les risques? Le cas échéant, pourquoi ne pas le faire pour établir les primes?

M. K. Clark: Je ne vois pas pourquoi on dirait que c'est irréalisable ou impossible. Il serait possible d'évaluer la santé financière d'une compagnie et d'établir le taux des primes en fonction de ce facteur. Évidemment, il existe d'importants problèmes techniques; les problèmes politiques pourraient être encore plus graves. Il s'agirait d'un système dans le cadre

[Texte]

professional's opinion about the financial health of that institution.

Mr. Carter: I do not have a follow-up, thank you.

The Chairman: All right. Are there any other members who have questions on this particular presentation? No? Then, Mr. Clark and members, thank you very much for coming before us. You have been most helpful, really. We have a real concern as to the insurance end of things and your presentation, I think, has cleared up a number of our points.

Mr. K. Clark: Thank you, Mr. Chairman; thank you, members.

The Chairman: We will have a two-minute adjournment. Our next witnesses are from the trust companies.

• 2025

• 2030

The Chairman: Lady and gentlemen, we have Bill Somerville, Chairman of the Trust Companies Association of Canada and Chief Executive Officer of National Trust Company. It used to be "national and vicious and greedy". Before then it was "vicious and greedy" only. You see what happens, Bill: you are promoted.

We have Mr. William Potter, President of the association; Michael A. Cornelissen, Second Vice-President of the association and President and Chief Executive Officer of Royal Trustco Limited; Alan R. Marchment, past Chairman of the 19 association and Chief Executive Officer of the Guaranty Trust Company of Canada; and Ronald M. Dragan, Senior Vice-President and General Manager, Corporate Relations, Canada Permanent Trust.

Gentlemen, we are very pleased to welcome you. Your brief is to be filed and appended as part of the *Minutes of Proceedings and Evidence*. I understand you decided to make sure your remarks were all in writing to make sure they were absolutely and correctly precise, so you wanted to read something. You produced another seven-page brief.

Mr. Bill Somerville (Chairman, Trust Companies Association of Canada, and Chairman and Chief Executive Officer, National Trust Company): It is double-spaced, Mr. Chairman.

A witness: Mr. Chairman, being a Liberal among so many Conservatives, I had to be very careful.

• 2035

The Chairman: I suppose that must be your problem. It is hard to understand why you still carry that flag. In any event, Mr. Somerville, carry on. Far be it from me to correct your text.

[Traduction]

duquel les primes versées par une institution seraient établies en fonction de l'opinion qu'un professionnel a de la santé financière de cette institution.

M. Carter: Je n'ai pas d'autres questions, merci.

Le président: C'est bien. Quelqu'un d'autre désire-t-il poser des questions à nos témoins? Non? Monsieur Clark, je tiens à vous remercier, ainsi que vos collègues, d'être venus aujourd'hui. Je tiens à vous assurer que vos commentaires ont été des plus utiles. Nous nous préoccupons sérieusement du monde des assurances et votre exposé nous a permis de mieux comprendre bien des choses.

M. K. Clark: Merci, Monsieur le président; merci, membres du Comité.

Le président: Nous ferons une pause de deux minutes. Nos prochains témoins représentent les compagnies de fiducie.

Le président: Madame et messieurs, nous accueillons maintenant Bill Somerville, président de l'Association des compagnies de fiducie du Canada et président-directeur général de la National Trust Company. On en faisait un calembour: «*national and vicious and greedy*». Auparavant, c'était seulement «*vicious and greedy*». Vous voyez ce qui s'est produit, Bill! Vous êtes monté en grade!

M. Somerville est accompagné de M. William Potter, président de l'Association; de M. Michael A. Cornelissen, deuxième vice-président de l'Association et président-directeur général de Royal Trust Co. Limited; de M. Alan R. Marchment, ancien président de l'Association et directeur général de *Garanty Trust Company of Canada*; et de M. Ronald M. Dragan, vice-président principal et directeur général, service des relations commerciales, *Canada Permanent Trust*.

Messieurs, nous sommes fort heureux de vous accueillir. Votre mémoire sera annexé aux procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. Il me semble que vous avez tenu à ce que tous vos commentaires soient consignés par écrit pour que tout soit bien précis. Vous voulez nous lire quelque chose. Nous voilà avec un nouveau mémoire de sept pages.

M. Bill Somerville (président, Association des compagnies de fiducie du Canada, et président-directeur général de la National Trust Company): Monsieur le président, ce document est présenté à double interligne.

Un témoin: Monsieur le président, puisque je suis Libéral et que je suis entouré de tant de Conservateurs, j'ai décidé qu'il fallait que je sois très, très prudent.

Le président: C'est votre problème, j'imagine, mais il est difficile de comprendre pourquoi vous en faites toujours votre bannière. Quoi qu'il en soit, monsieur Somerville, veuillez poursuivre. Je m'en voudrais de corriger votre propre texte.

[Text]

Mr. Somerville: Would you like a Laurier pin?

Mr. Chairman, thank you very much for inviting us to attend tonight. We are most appreciative of the opportunity. It is particularly pleasant to be here with Donald Blenkarn as chairman. I have seen him here for 10 years now, and so we are both getting to be rather old hats at coming to this annual affair.

Our association represents 41 trust companies across Canada. I suppose now with the merger of Canada Trust and The Permanent we will represent about 98% of the assets of the trust industry.

The Chairman: It is getting concentrated. You had better watch out—the new competition policy.

Mr. Somerville: Yes.

We welcome this opportunity to be here in response to the green paper and the Wyman report, and we commend the Minister for her initiatives in reconsidering new aspects of the financial industry.

We are very concerned about the events of the last few weeks; that they will have an affect of slowing down or involving your committee in too many other things that might well prevent quicker passage of the legislation which we feel is so necessary

The industry is in total agreement with the reform and reorganization of Canada Deposit Insurance Corporation. We feel it is imperative that the private sector must participate in the decision-making process; and, of course, we feel that public confidence in the financial industry is imperative.

We agree that the regulatory process must be strengthened so that the regulators are able to take prompt and decisive action when necessary; and we believe that the introduction of standard character and fitness tests for ownership and change in financial institutions is necessary.

The industry is firmly convinced that there should be extremely severe penalties for self-dealing where it has an adverse effect on depositors, shareholders, and institutions. And you will note that we said extremely severe, and that is as strong as we could put it. We feel that it is of major importance.

Now, legislation has been introduced in the last few years for Schedule B banks, and then amendments were made to strengthen their competitive position, and yet we in the trust industry, a truly Canadian industry, have not had new legislation for 50 years. We feel that every consideration should be given to expand the powers of the trust industry—the Canadian industry—the large companies that have the ability to provide all the services to the Canadian public.

[Translation]

M. Somerville: Aimeriez-vous une petite épinglette de Laurier?

Monsieur le président, nous vous remercions de nous avoir invités à déposer ce soir; c'est là une occasion dont nous nous félicitons. Il est d'ailleurs particulièrement agréable de retrouver ici Donald Blenkarn à la présidence. Cela fait 10 ans que je le vois au comité et nous sommes tous les deux en quelque sorte des vieux routiers de cette manifestation annuelle.

Notre association représente 41 compagnies fiduciaires de toutes les régions du Canada. J'imagine qu'avec la fusion de la Canada Trust et de la Permanente, nous allons maintenant représenter 98 p. 100 du chiffre d'affaires de l'industrie fiduciaire.

Le président: Cela commence à ressembler à une concentration. Vous avez intérêt à faire attention compte tenu de la nouvelle politique sur la concurrence.

M. Somerville: En effet.

Nous sommes donc très heureux de comparaître devant le Comité pour répondre au Livre vert et au rapport Wyman, et nous devons féliciter la ministre qui a pris l'initiative de revoir certains éléments nouveaux de l'industrie financière.

Les événements des dernières semaines ne laissent pas de nous inquiéter beaucoup, en ce sens qu'ils auront pour conséquence de ralentir ou de multiplier les activités de votre comité, l'empêchant dès lors de hâter l'adoption d'une loi que nous jugeons indispensable.

Notre industrie donne son entier aval à la réforme et à la réorganisation de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Il est à nos yeux impératif que le secteur privé participe au processus décisionnel, tout comme nous jugeons cruciale la confiance que la population porte à l'industrie de la finance.

Nous l'admettons, le processus de réglementation doit être étoffé de sorte que les organes de réglementation puissent intervenir rapidement et péremptoirement en cas de nécessité; nous estimons aussi qu'il importe d'imposer des normes de bonne conduite et de bonne tenue à tout ce qui a trait à la propriété et au transfert de propriété des institutions financières.

Notre industrie a la ferme conviction qu'il faut punir très sévèrement les transactions d'initiés lorsque celles-ci ont des conséquences nuisibles pour les déposants, les actionnaires et les établissements eux-mêmes. Vous remarquerez que nous parlons de punir très sévèrement, et nous ne saurions employer une expression plus catégorique encore. Il s'agit là pour nous d'un élément de toute première importance.

Il y a quelques années, de nouvelles lois ont été promulguées pour les banques de l'annexe C, lois qui ont été ultérieurement modifiées pour les rendre encore plus concurrentielles. En revanche, l'industrie fiduciaire, une industrie véritablement canadienne, n'a fait l'objet d'aucune nouvelle loi depuis 50 ans. Nous estimons qu'il importerait d'envisager sérieusement d'étoffer les pouvoirs de cette industrie—cette industrie canadienne—les pouvoirs des grosses compagnies qui sont en

[Texte]

As I said earlier, we have been appearing here for 10 years. We have received the support of the committee over 10 years, but it continues that it does not get through Parliament.

In our opinion, the Schedule C bank proposals, as they are outlined in the green paper, suggest speedy passage by Parliament. We feel that the Schedule B bank may well have merit, but it is not something that will be done quickly, and we think it is imperative that trust legislation be passed in the very near future.

We have outlined 10 or 11 items which should be done, and quickly.

Immediately reorganize Canada Deposit Insurance Corporation. Increase the capital requirements for loan and trust corporations to a minimum of \$10 million. A number of us think it should be substantially more.

• 2040

We think there should be character and fitness tests for change of ownership and there should be character and fitness tests for officers of trust companies. There should be ministerial approval for change of ownership. There should be stronger regulatory powers for the federal Superintendent of Insurance, and we believe that an introduction of a country-wide early warning system put on a computer data base that could be shared by provincial and federal regulators and Canada Deposit Insurance would be beneficial.

We would like improved financial disclosure, severe penalties for self-dealing, uniformity of federal and provincial legislation, which is in harmonization and which we feel is so important. We think consumer lending should be removed from the basket clause and that we should be permitted to do whatever consumer lending we can do. The trust companies have been doing it now for a decade, and they have an excellent record at lending on consumer loans with minimum losses.

Finally, we need a substantial increase in our commercial lending powers. The banks were given increased mortgage lending in 1967, which has taken a large share of the market, which used to be the domain of the trust industry. The trust industry must have an alternative; mortgages and commercial lending and expanded consumers are so essential. The events of the last week or two have shown that diversification is absolutely imperative. So what better way than to give commercial lending to an industry that has been growing and gaining experience in that manner for the last number of years?

[Traduction]

mesure d'offrir à la population canadienne tous les services dont elle a besoin.

Comme je l'ai déjà dit, cela fait 10 ans que nous comparaisons régulièrement devant vous. Cela fait 10 ans aussi que le Comité nous manifeste son appui, mais malgré cela, aucune loi n'a encore été adoptée par le Parlement.

A nos yeux, les propositions relatives aux banques de l'annexe C dont fait état le Livre vert appellent une adoption rapide par le Parlement. Selon nous, les banques de l'annexe B ont leur intérêt, certes, mais il s'agit d'une notion qui sera lente à se concrétiser et il est impératif pour nous qu'une loi sur le secteur fiduciaire soit adoptée dans les plus brefs délais.

Nous avons souligné pour vous 10 ou 11 éléments qui mériteraient une intervention, et une intervention rapide.

Une réorganisation immédiate de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Une augmentation des besoins en capitaux pour les entreprises fiduciaires et les compagnies de prêts jusqu'à concurrence d'un minimum de 10 millions de dollars. Et même là, nous sommes nombreux à penser que ce minimum devrait être plus élevé encore.

Nous estimons aussi qu'il faudrait imposer des normes de bonne conduite et de bonne tenue en cas de changement de propriété, et des normes semblables pour les administrateurs des compagnies fiduciaires. Tout changement de propriété devrait recevoir l'aval du ministre. Le surintendant fédéral des assurances devrait avoir des pouvoirs plus étendus de réglementation, et nous croyons aussi qu'il serait utile de disposer d'un système national d'alerte informatisé à l'intention des organes provinciaux et fédéraux de réglementation ainsi que de la Société d'assurance-dépôts.

Nous aimerions que la divulgation financière soit améliorée, que les transactions d'initiés soient sévèrement punies, que les lois fédérales et provinciales soient rendues uniformes, harmonisées, ce qui est fondamental à nos yeux. Nous sommes d'avis que les prêts à la consommation ne devraient pas faire partie de la clause fourre-tout et que nous devrions nous aussi, avoir l'autorisation d'accéder à ce domaine lorsque nous en avons le loisir. Cela fait une dizaine d'années déjà que les compagnies fiduciaires font du prêt à la consommation, leurs résultats ont été excellents et leurs pertes minimes.

Enfin, il nous faut augmenter considérablement nos pouvoirs dans le domaine du prêt commercial. En 1967, les banques ont reçu l'autorisation de multiplier leurs activités dans le domaine du prêt hypothécaire, et elles ont ainsi absorbé une grande partie de ce marché qui, jusqu'alors, était la province de l'industrie fiduciaire. Cette dernière doit pouvoir disposer d'autres avenues; prêts commercial et hypothécaire et un étoffement des prêts à la consommation lui sont absolument essentiels. Les événements des deux dernières semaines ont prouvé qu'une diversification était absolument indispensable. Pourquoi donc ne pas permettre à une industrie qui, depuis des années, a pris de la croissance et a acquis de l'expérience dans ce sens d'accéder au secteur du prêt commercial?

[Text]

Now, the Schedule C bank is an interesting concept; it may appeal to some companies, but we submit that the protection of depositors and investors would be better served by giving broader powers to the existing large, well-capitalized trust companies and to other non-bank financial institutions. We think a proper figure would be 20% to 25% of total assets, and we would advocate the approach suggested in the new Ontario Loan and Trust Corporation's consultation draft, which suggests that you earn the ability to do commercial lending—as you improve your performance and prove you have the ability and the staff and the understanding, you receive further powers to expand your lending. We think that would meet the needs of all trust companies much better than the Schedule C bank route, and it would provide, in our opinion, more security for all concerned.

All these points were considered and included in our brief some time ago, but we felt it was imperative that we not wait because of the situations that have been developing and that we get on and get legislation on the books that will protect the public, the consumers, and the investors, and that we should do it as quickly as possible. We think this will fulfil Mrs. McDougall's nine points better than anything that could be done.

We appreciate you giving us this opportunity to present our case. We are here to answer questions, and I will call on my associates to answer them. Thank you very much, Mr. Chairman.

• 2045

The Chairman: Thank you, Mr. Somerville. One quick question. Why would you not segregate your trust business, which is looking after other people's money as a trustee executor or trustee for debentures and so on, into one pot and your lending activities and mortgage activities in the other pot and take immediate advantage of becoming a Schedule C bank? You could become the "National Trust Bank".

Mr. Somerville: That name is already used.

The Chairman: Does it have "Trust" in it?

Mr. Somerville: We do not feel we are ready to be full-fledged bankers. It has been our opinion that slow and continued growth as you continue to . . .

The Chairman: Are you saying the water looks awfully cold out there, so you would just like the right to dip your toe in if happens to be warm on some days, and on some days when it is not you would rather stay on the beach?

Mr. Somerville: Very few companies are ready to be banks overnight.

[Translation]

Certes, la banque de l'annexe C est une notion intéressante qui séduira sans doute certaines compagnies, mais selon nous, les déposants et les investisseurs seraient beaucoup mieux protégés par un élargissement des pouvoirs consentis aux compagnies fiduciaires d'envergure et à assiette financière saine qui existent déjà, ainsi qu'à d'autres établissements financiers à caractère non bancaire. À nos yeux, une fourchette de 20 à 25 p. 100 du total des actifs serait un chiffre approprié, et nous préconiserions la formule proposée dans le dernier document préliminaire de consultation de la Société de fiducie et de prêt de l'Ontario, proposition aux termes de laquelle l'accession au domaine du prêt commercial se ferait au mérite: à mesure qu'une entreprise améliore sa performance et prouve qu'elle a les moyens, le personnel et la connaissance du domaine nécessaires, elle verrait ses pouvoirs accrus dans le domaine du prêt commercial. Voilà une formule qui selon nous, répondrait aux besoins de toutes les compagnies fiduciaires bien mieux que la notion d'une banque de l'annexe C, une formule qui, toujours à nos yeux, offrirait davantage de garanties à tous les intéressés.

Tous ces éléments ont été analysés et exposés dans notre mémoire il y a quelque temps déjà, mais nous avons jugé qu'il était indispensable de ne pas attendre en raison de ce qui s'est passé et que nous fassions en sorte d'avoir bel et bien une loi apte à protéger le public, les consommateurs et les investisseurs, et d'en avoir une le plus rapidement possible. Nous estimons que ces éléments répondront bien mieux que n'importe quelle autre formule aux neuf points de M^{me} McDougall.

Nous vous remercions de nous avoir permis ainsi de défendre notre cause. Nous sommes ici pour répondre à vos questions et je vais prier mes collègues de le faire. Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Somerville. Une question très brève. Pourquoi ne voulez-vous pas scinder vos activités fiduciaires, celles qui consistent pour vous à vous occuper de l'argent des autres en qualité d'exécuteur fiduciaire ou de fiduciaire en débentures, etc., d'une part, et vos activités de prêts hypothécaires par exemple, d'autre part, et en profiter immédiatement pour devenir une banque de l'annexe C? Vous pourriez ainsi devenir la «Banque Trust National».

M. Somerville: Ce nom existe déjà.

Le président: Avec le mot «Trust»?

M. Somerville: Nous ne pensons pas que nous soyons prêts à devenir de véritables banquiers. Nous avons toujours pensé qu'une croissance lente et régulière . . .

Le président: Voulez-vous nous faire comprendre que vous avez peur de vous mouiller et que vous préférez ne le faire que lorsque l'eau est bien chaude, sans vouloir vous mouiller lorsqu'elle vous semble un peu trop fraîche?

M. Somerville: Rares sont les compagnies qui seraient prêtes à se transformer en banques du jour au lendemain.

[Texte]

The Chairman: Right. And is that because of the compulsory deposit requirements under the Bank Act with the Bank of Canada?

Mr. Somerville: No. It is because we do not have the experience in all aspects of banking that we would hope to gain over a period of time.

Mr. Jepson: Mr. Somerville, in reviewing your submission and in light of the activities these past few weeks . . . I come from London, Ontario. I think you know what I am going to ask you, after that. I do not see you addressing a point that is very near and dear to Merv Lahan's heart, the point of the 10% ownership factor: that nobody should own more than 10% ownership, by the Bank Act. How do you see that in relation to trust companies?

Mr. Somerville: Of course, I think the 10% is a phony issue. I have not seen any sign anywhere of 10% contributing to the solvency or strengthening or whatever of any company. It is easy for crooks to get together and have three 10% or five 10%. What you have seen in the past . . . the Canadian Commercial Bank was owned 30% by one group and even they did not know it. You can have trust agreements or whatever.

The important thing is that you have an industry, you have strong regulation, you prevent self-dealing, and there should be no non-arm's-length dealing. That to me is secure and far safer than hiding behind the 10%. The reason they had the 10% provision was that they did not want one company to become Americanized a few years ago. Now they are too large to be taken over by one shareholder.

Mr. Jepson: I guess I find it somewhat surprising, with Canada Trust being the leader in size of trust companies, that the CEO of that company would share that opinion, yet your organization, representing the industry as a whole, would be of a different persuasion.

Mr. Somerville: I can speak from experience. Having a major shareholder adds great stability. You are not looking over your shoulder, worrying about who is going to own you the next day. It provides the added capital that is required to expand and operate your business. Any of the major companies that have major shareholders, as far as I am concerned, are operating in a very excellent manner. I think my associates here would all verify that.

Mr. Jepson: Conversely, I think the performance of Canada Trust is to be admired as well, based on their existing situation until last month.

Mr. Somerville: I personally was sorry to see Canada Trust go, because coming from close to London, I feel the way you do.

[Traduction]

Le président: D'accord. Est-ce dû au dépôt obligatoire à la Banque du Canada, qu'impose la Loi sur les banques?

M. Somerville: Pas du tout. C'est dû au fait que nous n'avons pas l'expérience nécessaire dans toutes les composantes du domaine bancaire, cette expérience que nous espérons acquérir avec le temps.

M. Jepson: Monsieur Somerville, ayant lu votre mémoire et compte tenu des activités des dernières semaines . . . je dois vous dire que je viens de London en Ontario. J'imagine que vous vous doutez de ce que je vais vous demander. Vous semblez avoir ignoré un élément auquel tient beaucoup Merv Lahan, la question des 10 p. 100 des parts: le fait que personne ne peut posséder plus de 10 p. 100 des parts en vertu de la Loi sur les banques. Comment voyez-vous les choses pour les compagnies fiduciaires?

M. Somerville: Pour moi, c'est un faux problème. Que je sache, rien n'a jamais prouvé que ces 10 p. 100 ajoutaient quoi que ce soit à la solvabilité ou à la vigueur d'une compagnie quelle qu'elle soit. Il n'est pas difficile pour des gens malhonnêtes de se regrouper pour avoir trois fois ou cinq fois 10 p. 100. Il s'est déjà produit . . . la Banque commerciale du Canada appartenait à 30 p. 100 à un groupe qui pourtant l'ignorait. Il peut toujours y avoir entente ou collusion.

L'important est d'avoir une industrie, une bonne réglementation, d'interdire les transactions intéressées, d'interdire les transactions entre parties prenantes. Voilà qui représente pour moi une bonne garantie, beaucoup plus sûre que l'abri illusoire des 10 p. 100. Cette formule des 10 p. 100 a été créée il y a quelques années pour éviter l'américanisation des entreprises. Mais maintenant, ces entreprises sont beaucoup trop grosses pour pouvoir être absorbées par un seul actionnaire.

M. Jepson: Voilà une opinion, qui de la bouche du PDG d'une entreprise comme la vôtre, le *Trust du Canada*, le chef de file des compagnies fiduciaires; et pourtant votre organisation qui représente toute l'industrie aurait, j'imagine, une opinion différente.

M. Somerville: Je parle d'expérience. Le fait d'avoir un actionnaire principal ajoute à la stabilité de l'entreprise: inutile de jeter des coups d'oeil inquiets derrière soi, de peur d'être racheté du jour au lendemain par quelqu'un d'autre. Un actionnaire principal apporte le capital supplémentaire nécessaire pour prendre de l'expansion et pour rester en activité. Autant que je sache, toutes les grosses entreprises ayant un actionnaire principal ont d'excellents résultats. Je pense que mes collègues ici présents abonderaient dans mon sens.

M. Jepson: Mais inversement, je pense qu'il faut admirer la performance du *Trust du Canada* compte tenu de la situation, du moins jusqu'au mois dernier.

M. Somerville: Personnellement, je déplore que le *Trust du Canada* ait disparu parce que moi aussi, je viens des environs de London et j'ai le même sentiment que vous.

[Text]

[Translation]

• 2050

The Chairman: Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Maybe I can just get into some of the specifics in your presentation. You spend a fair amount of time as well addressing the problems of the regulator and suggesting increased powers of the regulator. It is something that of course is of concern to this committee, given the events not only of the past few days but also of the past few years. We have been seeing financial institutions and now some banks and trust companies going down like tenpins, and obviously some things are wrong.

I noticed that one of the first things you suggest is a character fitness test for both ownership and change of control. Would you care to expand on that? How do you develop a character fitness test?

Mr. Somerville: I will let Mr. Marchment answer that one.

Mr. Alan R. Marchment (Immediate Past Chairman, Trust Companies Association of Canada and President and Chief Executive Officer, Guaranty Trust Company of Canada): The Bank of England uses this in a routine manner. Normally when you apply for a licence to do any banking in England they ask you to fill out endless forms, which start out covering each of the individuals in their personal life, including every directorship they have ever had in their life, which by my age becomes quite a feat in itself trying to remember all the miscellaneous little ones you never really thought of. Then they take your corporate structure you presently have and then take that up to its parent, and then they work through any other parents you might have, eventually back to the principal shareholders, and they ask the principal shareholders to describe all of their activities. The documentation—I just went through it recently—for myself would be perhaps an inch thick just to qualify myself, and this has to be done by every participant.

Although you might not like having to go through all that detail, I think it does give certainly the Bank of England enough information that they can go on to check out and just see how reliable a person you are in your companies and all of your associates.

Mr. de Jong: On the basis of this could they disallow you then from being involved in owning part of a company or being actively involved in the management of the company?

Mr. Marchment: Very much so. I think what really brought it to our mind was not my current experience; it was a transfer of ownership in Canada of a particular trust company. It was certainly my feeling—I do not want to speak for the others—that it would have been a useful exercise for that company, and I believe it would be for many other companies.

Le président: Monsieur de Jong.

M. de Jong: J'aimerais revenir sur certains détails de votre exposé. Vous avez consacré un certain temps à nous parler des problèmes des organes de réglementation et vous avez préconisé un étoffement des pouvoirs de ces mêmes organes. Il s'agit là bien sûr d'un sujet qui intéresse le Comité, en raison non seulement des événements des derniers jours mais aussi de l'évolution des dernières années. Nous avons vu des institutions financières, nous voyons maintenant certaines banques, tomber comme des fétus de paille, et il est évident qu'il y a quelque chose qui ne marche pas.

J'ai remarqué parmi les toutes premières choses que vous proposiez, cette notion de normes de conduite et de tenue à la fois au niveau de la propriété et des transferts de propriété. Pourriez-vous nous en dire plus long? Comment mettre au point une norme de conduite?

M. Somerville: Je vais céder la parole à M. Marchment à ce propos.

M. Alan R. Marchment (président sortant, Association canadienne des compagnies fiduciaires et président-directeur général, Guaranty Trust du Canada): La banque d'Angleterre y a communément recours. En temps normal, lorsque vous demandez en Angleterre un permis pour le domaine bancaire, on vous demande de remplir formulaire après formulaire et de répondre pour commencer à une kyrielle de questions sur la vie privée de chacune des personnes en cause, dont la liste des postes d'administrateur qu'elles ont occupés, et je dois d'ailleurs ajouter qu'à mon âge, ce n'est pas une mince affaire que d'essayer de se souvenir de tous ces petits postes dont on ne s'est jamais vraiment soucié. Ensuite, ils partent de l'organigramme de la société, pour faire le lien avec toutes les autres compagnies apparentées, remontant pour finir aux principaux actionnaires et leur demandant de décrire toutes leurs activités. Tout ce dossier—je viens de le parcourir d'ailleurs il y a peu de temps—dans mon cas aurait probablement un pouce d'épaisseur et il en irait de même pour tous les participants.

Même s'il ne faut pas dans notre cas entrer dans autant de détails, il est évident que la banque d'Angleterre obtient ainsi suffisamment de données pour pouvoir vérifier ce que vous valez vraiment au sein de vos entreprises et ce que valent vraiment tous vos associés.

M. de Jong: À partir de ce dossier, peut-on vous interdire de prendre des parts dans une entreprise ou de faire partie de son conseil d'administration?

M. Marchment: Et comment! Ce qui nous y a fait penser n'était d'ailleurs pas ma propre expérience; il s'agissait d'un transfert de parts d'une compagnie fiduciaire bien particulière ici au Canada. Mais j'ai eu le sentiment—et je ne veux pas me faire le porte-parole des autres—qu'il aurait été fort utile de le faire pour cette entreprise, et je suis d'ailleurs du même avis quelle que soit l'entreprise.

[Texte]

Mr. de Jong: You also suggested an immediate reorganization of CDIC and deposit insurance. Would you care to expand on that?

Mr. Michael A. Cornelissen (Second Vice-Chairman, Trust Companies Association of Canada, and President and Chief Executive Officer, Royal Trustco Limited): We have submitted a separate brief on the CDIC. As an association we believe there should be far greater involvement by the private sector in CDIC. We do not believe continued use of CDIC funds should be made in excess of the current insurance limits. In fact, one of the companies in the Trust Companies Association goes a little further and supports the concept of coinsurance by the depositor, but essentially we support the comments of the Wyman report.

Mr. de Jong: Would you be in agreement with premiums based on the type of loan portfolio you might have?

• 2055

Mr. Cornelissen: The premium is already based on deposits, rather than assets. The increase in premiums is clearly necessary because of the increasing deficits in claims that have been made upon the CDIC and, in fact, would make the premium more in line with those charged in the U.S. and Britain. However, there is no question that there is obviously scope for more effective operation of the CDIC because even if our premiums were brought up to the U.S. standards, which are .09¢ on the thousand dollars, the U.S. insurance amount is \$100,000 as opposed to the current \$60,000 that we have and the \$20,000 we had not very long ago.

I guess we accept the fact that the large and responsible institutions tend to have to pay for the misfortunes of others. I think it should be remembered, however, that this is not something that is necessarily within the trust company's control, that the banks by virtue of their size will tend to recover the cost of those premiums from the consumer over time. If you take the long view, the CDIC really is a means of redistributing losses to the Canadian public, the users of financial institutions.

Mr. de Jong: I am intrigued as well with point 6 which says:

introduction of a country-wide early warning reporting system and creation of computer data base which would be available to federal and provincial regulators, as well as CDIC officials;

Could you expand on that?

Mr. William W. Potter (President, Trust Companies Association of Canada): Thank you, Mr. Chairman. In Ontario, we have already had an early warning system for approximately 18 months. It is just working for Ontario companies on a pilot operation. Lately, within the last three or four weeks, now that we have had the experience, we have met

[Traduction]

M. de Jong: Vous avez également préconisé une réorganisation immédiate de la Société d'assurance-dépôts du Canada et de l'assurance-dépôts proprement dite. Pourriez-vous nous en dire davantage?

M. Michael A. Cornelissen (second vice-président, Association des compagnies fiduciaires du Canada, et président-directeur général, Royal Trustco Limited): Nous avons présenté un mémoire distinct au sujet de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Notre association estime en effet que le secteur privé devrait pouvoir participer de beaucoup plus près aux activités de cette société. Nous ne pensons pas qu'il faille continuer à recourir aux fonds de la SADC pour tout ce qui dépasse les plafonds assurés actuels. De fait, l'une des compagnies de notre association va même plus loin et préconise la coassurance conjointement avec le déposant. Quant à nous, nous souscrivons d'une façon générale à ce que dit le rapport Wyman.

M. de Jong: Seriez-vous d'accord pour que les primes dépendent du genre de portefeuille de prêt de la compagnie?

M. Cornelissen: La prime est déjà calculée en fonction des dépôts et non pas de l'actif. Une augmentation des primes est évidemment nécessaire en raison de l'accroissement du déficit dû à la multiplication des demandes d'indemnisation faites à la Société d'assurance-dépôts, et cette augmentation alignerait effectivement les primes sur celles qui ont cours aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Cela dit, il est indubitable que la Société d'assurance-dépôts du Canada pourrait être plus efficace car, même si nos primes étaient alignées sur le modèle américain, en l'occurrence .09c. tous les 1,000\$, avec un montant assuré de 100,000\$, contre nos 60,000\$ actuels et aux 20,000\$ qui étaient le plafond il n'y a pas si longtemps de cela.

Nous admettons, j'imagine, le fait que les grands établissements qui savent ce qu'ils font sont appelés à payer pour les malheurs des autres. Il faut néanmoins se souvenir que ce n'est pas là quelque chose qui dépende nécessairement de la volonté de la compagnie fiduciaire et que les banques, en raison de leur envergure, finissent toujours avec le temps, à récupérer ce que coûtent ces primes auprès du consommateur. Dans une optique plus large, la SADC permet en fait de faire payer les pertes par la population en général, par les utilisateurs des institutions financières.

M. de Jong: Le point 6 m'intrigue également quelque peu, et il dit ceci:

implantation d'un système national d'alerte et création d'un réseau informatisé à l'intention des organes fédéraux et provinciaux de réglementation et des agents de la SADC;

Pourriez-vous nous en dire plus long?

M. William W. Potter (président, Association des compagnies fiduciaires du Canada): Merci, monsieur le président. En Ontario, cela fait 18 mois environ que nous avons un système d'alerte. Il s'agit d'une opération-pilote qui ne vaut que pour les compagnies ontariennes. Dernièrement, depuis trois ou quatre semaines, puisque nous avons acquis cette expérience,

[Text]

with the officials from Ontario. We have gone through it and restructured it to be more effective. We feel that once this is restructured and in place, it could be used by the feds in Alberta, B.C. and so forth. If a company has a problem, whether it is in Alberta, B.C. and so forth, this information would be fed into the computer. The access to the data base would be available to the regulator, B.C, Alberta, Ontario, the feds and so forth. I have left Quebec out to a degree since they have their own insurance, but possibly—and I met with them last Friday—they would be interested in it, too.

The other thing I noticed was that when Mr. Wyman was appearing before this committee, he said that when he went into CDIC they had very few facts to go on and so forth and they were not brought up to date. With this, the regulators would keep . . . it would be a way of harmonization with the regulators, first of all. Secondly, CDIC officials, Mr. Sabourin and others, would have access to it. So you would get a harmonization of not only your regulators, both federally and provincially, but also of the CDIC officials.

With this early warning system, if trouble was brewing you would get on it fast. When Mr. Hammond appeared before this committee he said that he knew the problems but he wanted to know early enough and needed the powers to do something about it. We think this data-based computer base system would satisfy everything. It would also add to this harmonization, and we think it is just absolutely vital.

If there is a company where they think there is a problem at present, it could be fed in; as the problem is resolved, it could be pulled out. You are only going to have certain things in this data base that could be sort of keyed to the ones who have problems. But all the early warning system, all these figures, would go into this data base and I think it would give everyone, both regulator, CDIC and others, a very good—how could I put it?—a very close-up view of companies operating in Canada. This would not only be helpful to our industry, the trust industry, but looking at some of the things that have happened in the last few days, it could be to good for other industries, too. I think it would be most helpful.

Mr. de Jong: Who would operate this?

Mr. Potter: In Ontario it is presently operated by the Department of Consumer and Corporate Affairs, but here again we have the harmonization: we could have the data base; you could have it in Ottawa; you could have it in Toronto; it could be operated federally and the provinces could join in and something could be agreed on at a provincial-federal level. As a matter of fact, I believe that the federal and provincial

[Translation]

nous avons rencontré des fonctionnaires ontariens. Nous avons revu le système et nous l'avons restructuré pour le rendre plus efficace. À notre avis, une fois que ce système aura été restructuré et rendu opérationnel, il pourrait fort bien être utilisé par les agents fédéraux en Alberta, en Colombie-Britannique et ainsi de suite. Lorsqu'une compagnie a un problème, que ce soit en Alberta, en Colombie-Britannique ou ailleurs, la chose serait mise en mémoire dans l'ordinateur. Le fichier informatisé pourrait être consulté par l'organe de réglementation provincial ou fédéral. Je n'ai pas inclus le Québec qui a son propre régime d'assurance, mais il est possible—j'ai rencontré les gens du Québec vendredi dernier—que le Québec soit, lui aussi, intéressé.

J'ai également remarqué que, lorsque M. Wyman avait déposé devant le Comité, il avait déclaré que lorsqu'il était allé à la Société d'assurance-dépôts, il avait constaté que la société avait fort peu de données et qu'elles n'étaient pas à jour. Avec ce système, les responsables de la réglementation pourraient . . . Ce serait une façon de travailler en harmonisation avec les organes de réglementation, au moins pour commencer. En second lieu, les agents de la SADC, notamment M. Sabourin, y auraient également accès. Il y aurait donc harmonisation, non seulement pour les organes de réglementation fédéraux et provinciaux, mais également pour les agents de la SADC.

Avec un tel système d'alerte, dès qu'un problème semblerait se faire jour, on pourrait intervenir rapidement. Lorsque M. Hammond a déposé devant le Comité, il avait dit qu'il était au courant des problèmes, mais qu'il voulait être mis au courant à temps et qu'il avait besoin des pouvoirs nécessaires pour intervenir. À notre avis, ce système informatisé répondrait aux besoins de tout le monde. Il contribuerait également à l'harmonisation, ce qui, à notre avis, est absolument indispensable.

Supposons qu'il y ait une compagnie qui connaît, pense-t-on, un problème, la chose pourrait être mise en mémoire et, lorsque le problème est réglé, la mémoire serait effacée. La base informatique ne comporterait que certains éléments qui pourraient être plus ou moins raccrochés aux secteurs à problèmes. Mais tout le système d'alerte, tous ces chiffres feraient partie de la base informatique et l'ensemble donnerait à tout le monde, aux organes de réglementation, à la SADC et à tous les autres intervenants une perspective—comment dirais-je?—très rapprochée de toutes les compagnies en activité au Canada. Voilà qui aiderait non seulement notre industrie, l'industrie fiduciaire, mais étant donné ce qui s'est produit depuis quelques jours, cela pourrait également être utile pour d'autres industries. À mon avis, ce serait un outil fort précieux.

M. de Jong: Qui en assurerait l'exploitation?

M. Potter: En Ontario, c'est actuellement le ministère de la Consommation et des Corporations qui s'en charge, mais ici aussi il y a harmonisation: nous pourrions avoir la base informatique, vous pourriez l'avoir ici même à Ottawa ou même à Toronto. Le système pourrait être exploité au niveau fédéral et les provinces pourraient y participer; cela pourrait faire l'objet d'une entente fédérale-provinciale. En fait, je crois

[Texte]

people are meeting from the 9th to the 11th and this, I hope, would be one of the areas that they would discuss at this meeting.

• 2100

Mr. de Jong: And the information would be publicly available?

Mr. Potter: I would not say "publicly" at first. As you know, you have to be wary lest you start a run in any institution. What you are trying to get is this: are there indicators? Are there flags flying? Is there a bell ringing? This gives the regulators and CDIC an early warning system so that if, for instance, something happened in Alberta or B.C., the feds would be alerted; they could converse back and forth, they would know what the problem is, and so forth. And again, CDIC would be brought into the picture because we still believe there has to be a very strong regulatory base. As Mr. Hammond said, if he gets the problem and is given the power to operate, he can do something about it. I think he made that very clear when he testified before this committee.

Mr. de Jong: He certainly did. You noted as well, on page 6, that the C bank is an interesting concept which may appeal to some companies. As to that "appeal to some companies" phrase, how many would you estimate would be interested in starting a Schedule C bank? That is one of the things we are sort of trying to grapple with. Are we going to see Schedule C banks popping up across the country like mushrooms after a spring shower?

Mr. Somerville: I think you would find very, very few who would be doing it immediately, although over a period of time they might well be considered. But personally I am strongly of the opinion that now is the time for strong financial institutions, not for weak ones.

In our case, for instance, we have a trust company with \$400 million equity and we have the ability to raise huge amounts of deposits. When a customer comes in, are you going to say for him to deposit with a large company or to deposit with a peanut over here which has \$10 million equity? The result is that they are going to deposit here. Well, if you are going to deposit with a large institution, that institution has to lend the money. So the Schedule C bank does nothing, unless you do as the chairman said earlier—that is, you convert your operation over night.

Mr. de Jong: I have just one last question.

The Chairman: You separate your operations. You put your trust operation in one pot, and all of your lending operations, all your mortgage operations, your commercial lending, your leases and so on, in the other pot.

Mr. Somerville: That is a good concept, but if we gave you all the figures, I do not know that it would work.

[Traduction]

bien que les gens du fédéral et des provinces doivent se réunir du 9 au 11 et j'espère que c'est précisément l'une des choses dont il vont discuter.

M. de Jong: Ces renseignements seraient-ils du domaine public?

M. Potter: Je ne dirais pas cela. Vous savez qu'il faut être très prudent pour éviter les fuites. Ce que vous voulez dire en fait, c'est: y a-t-il des indicateurs? Y a-t-il des signaux? Y a-t-il une sonnette d'alarme? Ainsi les organes de réglementation et la SADC auraient-ils un système de préalerte de sorte que si, admettons, quelque chose se produit en Alberta ou en Colombie-Britannique, les agents fédéraux seraient alertés; ils pourraient se parler, ils sauraient de quel problème il s'agit. Et, ici aussi, la SADC entrerait en jeu parce que nous restons convaincus du fait qu'il doit y avoir une assise réglementaire solide. Comme le disait M. Hammond, s'il a vent du problème et s'il a le pouvoir d'intervenir, il peut faire quelque chose. Je pense qu'il avait expliqué très clairement la chose lorsqu'il avait déposé devant le Comité.

M. de Jong: En effet. Vous dites également, à la page 6, que la banque de l'annexe C est une notion intéressante qui pourrait séduire certaines entreprises. Lorsque vous dites cela, à votre avis, combien d'entreprises pourraient vouloir créer une banque de l'annexe C? Voilà le genre de problèmes que nous essayons de résoudre. Allons-nous assister à une prolifération des banques de l'annexe C un peu partout au Canada, un peu comme les champignons qui poussent après une ondée de printemps?

M. Somerville: Je pense qu'il y en a extrêmement peu qui seraient prêtes à le faire immédiatement même si, après un certain temps, elles pourraient fort bien l'envisager. Personnellement, je suis fermement convaincu que notre époque exige des institutions financières solides par opposition à des institutions financières faibles.

Ainsi, dans notre cas, nous avons une compagnie fiduciaire ayant 400 millions de dollars d'actif et nous pouvons ainsi aller chercher une quantité énorme de dépôts. Lorsqu'un client vient vous trouver, doit-on lui dire de déposer son argent dans une grosse entreprise ou plutôt dans une petite échoppe dont l'actif n'est que de 10 millions de dollars? Bien sûr, le client va déposer son argent dans la première. Il est évident que si les dépôts vont aux grosses institutions, ces dernières doivent à leur tour prêter l'argent qu'elles reçoivent en dépôt. Ainsi, une banque de l'annexe C ne fera rien de plus à moins que, comme le président le disait un peu plus tôt, vous convertissiez vos activités du jour au lendemain.

M. de Jong: J'aurais une toute dernière question.

Le président: Vous scindez vos activités. Vous mettez vos activités fiduciaires d'un côté et toutes vos activités de prêts, vos activités hypothécaires, vos prêts commerciaux, vos baux et ainsi de suite, ailleurs.

M. Somerville: C'est une excellente notion, mais si nous vous donnions tous les chiffres nécessaires, je ne pense pas que cela marcherait.

[Text]

Mr. Cornelissen: If I could just add to that, I also think the constraints imposed on financial holding companies, and the constraints imposed on networking and dealings between member companies—all the financial holding company group—which is the way the Schedule C bank would have to be operated alongside a trust company . . .

The Chairman: Why would you have to operate with a holding company?

Mr. Cornelissen: If the shareholders wish to retain control of both the trust company and the Schedule C bank, in terms of the proposed legislation they would have to be earned by a financial holding company. I think it would make most things currently done in trust companies unworkable.

Mr. de Jong: My last question again gets into the role of the regulator. You see, part of what we are concerned with—and this concern has been expressed by a fair number of witnesses—is that what the green paper envisages are these expanded powers and activities which it recognizes as an invitation to self-dealing and so forth. So in order to meet that, they are proposing a much stiffer regulatory regime. But our concern is that in order to enforce that regulatory regime which you are going to have to establish it would be so strict and unworkable that the whole thing in the end just does not make sense.

Now, we heard tonight from the actuary association an interesting concept that is used in Great Britain; that is, the position of an appointed actuary. This is a person working within the company who has tremendous legal powers and legal protection and serve as a sort of early warning system, in part, for the regulators. He has tremendous legal duties and responsibilities to advise the board of directors if there are financial practices occurring within the company that are of significance to the company, that might put the company in jeopardy, etc., and these are all spelled out.

• 2105

What is attractive to some of us in this position is that it allows for a degree of regulation internally in sort of an appropriate way. Here you have a person who is legally protected within the company who has the street smarts who knows what is occurring within the company and therefore has a responsibility as well to report this to the regulatory agency. It seems to some of us to be an appropriate type of regulatory device.

I just wonder what your reaction to that would be.

Mr. Somerville: All of us are making more and more use of our directors and all of us are making more and more use of our audit committees. They are internal. I think the duties of a director should be enhanced and the importance of the audit committee cannot be minimized. Of course, I think the character and fitness test for officers, which we mentioned earlier, is accomplished from within, without this extra body.

[Translation]

M. Cornelissen: J'aimerais ajouter qu'à mon avis, les contraintes imposées aux compagnies de portefeuille et celles qui sont imposées aux activités et aux transactions au sein d'un réseau et entre compagnies membres—c'est-à-dire au sein de tout le groupe que représente la compagnie de portefeuille—et c'est de cette façon qu'une banque de l'annexe C devrait être gérée en parallèle avec une compagnie fiduciaire . . .

Le président: Pourquoi devriez-vous opérer en parallèle avec une compagnie de portefeuille?

M. Cornelissen: Si les actionnaires veulent conserver le contrôle à la fois de la compagnie fiduciaire et de la banque de l'annexe C, dans le cadre du projet de loi, il faut qu'il y ait une compagnie de portefeuille. Je dirais que la plupart des activités actuelles des compagnies fiduciaires seraient à ce moment-là irréalisables.

M. de Jong: Ma dernière question porte encore une fois sur le rôle de l'organe de réglementation. Comprenez-nous bien, ce qui nous embête un peu, et d'ailleurs bon nombre de témoins nous ont dit la même chose, c'est le fait que les pouvoirs accrus dont parle le Livre vert, et toutes ces activités nouvelles, sont une invitation expresse aux transactions intéressées et ainsi de suite. Pour contrer cela, on propose donc un régime réglementaire beaucoup plus draconien. Ce qui nous embête, c'est que pour pouvoir appliquer ce régime réglementaire qu'il va falloir imposer, il faut qu'il soit à ce point draconien qu'il en deviendrait totalement inapplicable, et en fin de compte cela n'a plus aucun sens.

Nous avons entendu ce soir l'Association des actuaires nous proposer une notion intéressante qui a cours en Grande-Bretagne, en l'occurrence le poste d'actuaire officiel. Il s'agit de quelqu'un qui travaille dans la compagnie, qui a énormément de pouvoirs de par la loi, qui est protégé par la loi et qui fait en quelque sorte fonction de détecteur de crise pour le compte des organes de réglementation. Il est tenu par la loi d'informer le conseil d'administration de toute pratique financière au sein de la compagnie, qui pourrait avoir des conséquences graves, etc., et tout est très clairement défini.

Ce qui peut être intéressant pour nous avec ce poste, c'est qu'il permet une certaine mesure de réglementation interne qui paraît appropriée. La compagnie a en son sein une personne qui jouit d'une protection légale et qui connaît les ficelles, qui sait ce qui se passe dans la compagnie et qui, par conséquent, a la responsabilité de faire rapport à l'organisme de réglementation. Certains d'entre nous estiment que c'est un moyen de réglementation tout à fait convenable.

Qu'en pensez-vous?

M. Somerville: Nous comptons tous de plus en plus sur nos administrateurs et nous faisons tous de plus en plus appel à nos comités de vérification. Ce sont des organes internes. Je pense qu'il faut accroître les responsabilités des administrateurs et qu'il ne faut pas minimiser l'importance des comités de vérification. Bien sûr, la vérification de la bonne conduite et de la bonne tenue des agents, dont nous avons parlé tout à l'heure, se fait de l'intérieur, sans faire appel à un organe externe.

[Texte]

Mr. de Jong: In the testimony of one witness in Calgary who was a former director of a trust company in western Canada he felt very uncomfortable about some of the management practices of that trust company. He warned his fellow directors on numerous occasions, but management just sort of overrode him and he finally resigned from the board. I felt very unhappy about his experience. In essence, in that situation management was in control over that company and the board of directors really seemed to have very little power over management practices.

Mr. Potter: I guess the particular company you are referring to is one that was widely held too.

Mr. de Jong: Yes.

Mr. Potter: If I remember rightly, it had over 30,000 shareholders and so forth. So again it answers a point and reinforces a point Mr. Somerville made.

But in that particular case where the director resigned I think he resigned really in a very quiet way. He did not make a fuss about it; he did not do anything about it. Again I would think that with a character and fitness and the quality of directors that my colleagues with me tonight have they would do something about it. If they saw something completely out of whack, I think they would do something about it.

I think this character and fitness and some of the things we recommended will go a long way towards clearing it up.

Mr. Marchment mentioned it, and I know Mr. Cornelissen has been involved in the U.K. operation, but they have the same thing in New York State, and not just for banks and S and Ls and so forth but even in the finance companies they have had it for years. If a director in any way, shape or form has any problem and it comes up yearly then that director will have to resign until he is cleared, no matter what it is. It could be even a relatively minor case. He has to resign and then he comes up for election the following year. If you have a director feeling this strongly about it then I think he is a very conscientious type of director and I think he would do something about it.

I think this is essentially what happened in the Greymac situation. You had some directors, but I guess they just said: Okay, we will forget it. But I think good, solid directors of the quality that are in these major trust companies today have a responsibility and I think if they felt that way they would do something about it.

Here you have a director. He is brought up several months later, but if I remember rightly he resigned well over a year ago.

The Chairman: January 1983.

Mr. de Jong: Yes.

The Chairman: Two years before the problem, quietly.

[Traduction]

M. de Jong: Nous avons entendu à Calgary un témoin qui était anciennement administrateur d'une société de fiducie dans l'Ouest du Canada; il n'aimait pas du tout certaines pratiques de gestion et il en a avisé à plusieurs reprises les autres administrateurs, mais la direction a toujours en quelque sorte eu le dessus, et il a fini par démissionner. Cette histoire m'a beaucoup dérangé. Essentiellement, la direction contrôlait la compagnie et le conseil d'administration semblait avoir très peu à dire sur les pratiques de gestion.

M. Potter: Vous voulez parler, je suppose, d'une société qui avait un grand nombre d'actionnaires.

M. de Jong: Oui.

M. Potter: Si je m'en souviens bien, il y avait plus de 30,000 actionnaires dans cette société. Encore une fois, cela vient corroborer ce que disait tout à l'heure M. Somerville.

Mais dans ce cas particulier, je crois que l'administrateur a démissionné sans faire de brouille, il n'a pas fait de scandale. Je pense que si l'on appliquait un test de bonne conduite et de bonne tenue, si l'on avait des administrateurs de la qualité des collègues qui m'accompagnent ce soir, ils feraient quelque chose. S'ils voyaient quelque chose de tout à fait irrégulier, ils feraient quelque chose.

Je pense que les preuves de bonne conduite et de bonne tenue, et certaines autres propositions que nous avons faites, permettraient d'assainir énormément la situation.

M. Marchment l'a mentionné et je sais que M. Cornelissen a participé à l'opération en Grande-Bretagne, mais il existe la même chose dans l'État de New York, et pas seulement pour les banques et les sociétés de valeurs mobilières et de prêts, mais aussi pour les sociétés financières, et cela depuis des années. Si un administrateur a un problème, quel qu'il soit, qui se manifeste chaque année, il devra démissionner jusqu'à ce que ce problème soit réglé, quel qu'il soit. Même si c'est quelque chose de relativement mineur. Il doit démissionner et se représenter à l'élection l'année suivante. Si un administrateur y tient tellement, je pense que c'est une personne consciencieuse et qui fera ce qu'il faut pour régler le problème.

C'est essentiellement ce qui est arrivé dans l'affaire Greymac. Certains administrateurs ont dit simplement, je pense: très bien, laissons tomber. Mais je pense que de bons administrateurs, comme ceux que l'on trouve maintenant dans les grandes compagnies fiduciaires, ont le sens des responsabilités, et je crois que dans un cas comme cela, ils feraient quelque chose.

Là vous avez un administrateur qui refait surface quelques mois plus tard, mais si je me souviens bien, il a démissionné depuis plus d'un an.

Le président: En janvier 1983.

M. de Jong: Oui.

Le président: Sans faire de bruit, deux ans avant que l'affaire n'éclate.

[Text]

Mr. de Jong: Would you consider it to be useful to legislate a role that would make it mandatory in that situation for a director not only to resign but also to inform agencies?

Mr. Marchment: I think we have to be tougher on the duties and responsibilities of directors. I was not going to respond further to that other than to the first question you raised: Would someone within the corporation be effective? I would say no.

• 2110

I would use the example of Rosenberg himself who, within a matter of a couple of months, was able to do all he wanted to do without involving anyone else in the corporation. You can have your watchdog sitting down below all done. It is too late. I do not think that is an effective way.

Mr. de Jong: Is there any way of stopping the Rosenbergs?

Mr. Marchment: Yes, I think there is. In the first instance, you do not allow someone in without passing a fitness test.

The Chairman: Would you recommend amendments to the Criminal Code?

Mr. Marchment: If it involves the responsibilities of directors, yes, I would go that far.

The Chairman: And officers?

Mr. Marchment: Yes, certainly.

Mr. Cornelissen: The concept of an internal auditor, a watchdog, exists not only in the actuaries in the U.K. but I understand it has also become law with respect to financial institutions. I do not know too much about it but certainly the national institutions from the U.K. I have spoken to regard it with a bit of a yawn and a laugh.

I think our position is that the control of non-arm's-length transactions has to be rooted in two fundamental principles. The first line of defence requires very tight controls on individuals. We have all mentioned the character and fitness tests, etc. We think that another direction that could be taken is through what we would call institutional regulation whereby there is a legislated use of independent members of the board of directors to form not just audit committees but also, as we have in the Royal Trust case, a Business Conduct Review Committee which is 100% comprised of independent directors. Any transaction involving an affiliated company, a director, an officer or a company with which a director is associated has to receive the specific approval of this particular committee.

We have had it in operation for a year. It is chiseled into granite in our by-laws. It is not something that management can even decide not to do anymore. We have found it extremely effective and we strongly recommend it for serious consideration because it is an internal type of regulation and does not require excessive amounts of government bureaucracy to administer.

[Translation]

M. de Jong: Pensez-vous qu'il serait utile de réglementer par voie législative la conduite des administrateurs dans une situation comme celle-là, les obligeant non seulement à démissionner, mais aussi à informer les organes de réglementation?

M. Marchment: Je pense qu'il faut exiger davantage des administrateurs. Je n'en dirai pas plus, sauf sur la première question que vous avez posée: serait-il efficace d'avoir un informateur au sein de la société? Je dirais que non.

Je citerais comme exemple à l'appui Rosenberg qui, en quelques mois, a pu faire tout ce qu'il voulait sans impliquer personne. Alors, vous pouvez avoir un surveillant, c'est trop tard. Je ne pense pas que cela soit efficace.

M. de Jong: Y a-t-il un moyen d'arrêter les Rosenbergs?

M. Marchment: Oui, je pense que oui. Tout d'abord, il ne faut pas embaucher quelqu'un sans lui faire passer l'épreuve de bonne conduite et de bonne tenue.

Le président: Recommanderiez-vous des modifications au Code criminel?

M. Marchment: Dans le cas des responsabilités des administrateurs, oui, j'irais jusque là.

Le président: Et des agents?

M. Marchment: Oui, certainement.

M. Cornelissen: Au Royaume-Uni, le vérificateur interne, le chien de garde, n'existe pas seulement chez les actuaires, mais j'ai cru comprendre que la loi l'impose également aux institutions financières. Je ne suis pas très au courant de la situation, mais dans les sociétés nationales britanniques où j'ai soulevé la question, on a eu l'air plutôt amusé.

A notre avis, le contrôle des opérations comportant un rien d'indépendance doit reposer sur deux principes fondamentaux. La première ligne de défense, c'est une surveillance stricte des personnes. Nous avons tous parlé des normes de bonne conduite et de bonne tenue, etc. Nous estimons qu'il faudrait aussi entreprendre ce que nous appelons une réglementation institutionnelle, c'est-à-dire imposer par le biais de la loi la participation de membres indépendants au conseil d'administration qui ne feraient pas seulement partie des comités de vérification, mais aussi comme c'est le cas pour le Royal Trust, d'un comité de vérification de la conduite des affaires, comité composé exclusivement d'administrateurs indépendants. Toute transaction intéressant une société affiliée, un administrateur, un agent ou une société à laquelle un administrateur est associé doit être approuvée par ce comité.

Celui-ci fonctionne chez nous depuis un an. Son existence est gravée dans la pierre de nos règlements. La direction ne peut pas simplement décider de l'éliminer. Nous trouvons que c'est extrêmement efficace et nous vous recommandons de l'envisager sérieusement, car c'est un type de réglementation interne dont l'administration n'exige pas une bureaucratie gouvernementale excessive.

[Texte]

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Gentlemen, I think your organization represents 41 trust companies. How many such institutions are registered provincially and federally across Canada, roughly?

Mr. Potter: There are approximately 100. Of course, you have to remember that some of the trust companies are, you might say, captives of the vehicle for Alcan—some of the other companies have independent trust companies. The other thing is that even in our own association we might show one trust company but they might have two other subs that they wholly control. There are approximately 100.

There are also a few trust companies or shells down in P.E.I. or some that are one-branch operations. As Mr. Somerville mentioned earlier, the trust companies within the association represent roughly about 98.5 of the business done in Canada.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): The reason I ask is that I recall one of the witnesses in Calgary indicating that he understood that there are something in the order of 50 trust companies registered in the Province of Alberta alone. Of course, it makes one consider the awesome contingent liability that rests on the taxpayers of Canada in each case. It seems to me that a real foundation of a lot of the problems is the matter of the loan asset valuations. I am wondering what steps your members take to insure the validity of these values both on an initial and a continuing basis.

Mr. Potter: First of all, I would have to question the testimony that there are 50 trust companies in Alberta. To the best of my knowledge, there are five trust companies in Alberta at present—not more than six. I certainly have no knowledge of other trust companies and I . . .

• 2115

The Chairman: The witness was talking about unregistered private people operating mortgage syndicates and mortgage companies, or provincial mortgage investment corporations, and they are not in any way insured with Canada Deposit Insurance Corporation.

Mr. Potter: They might be loan corporations, but they are not trust companies.

The Chairman: Yes, indeed.

Mr. Potter: I am sorry. What was your next question?

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): In any event, my concern was the matter of the loan asset valuations, be there 5 or 50 trust companies. I wonder what steps your members take to ensure the validity of these valuations, both initially and on a continuing updated basis?

Mr. Potter: I think some of the companies that you mentioned and the chairman mentioned may be loan companies, but I would venture to say they are primarily venture capital companies.

The Chairman: I think what Mr. Wilson is really after though is the question of real estate valuation. As you are

[Traduction]

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Messieurs, votre association représente, je crois, 41 sociétés de fiducie. Combien y a-t-il de sociétés de fiducie enregistrées au niveau provincial et fédéral dans l'ensemble du pays, approximativement?

M. Potter: Il y en a une centaine. Bien sûr, il ne faut pas oublier que certaines sociétés de fiducie sont, disons, entièrement entre les mains de Alcan, et d'autres entreprises sont des compagnies indépendantes. En outre, une société fiduciaire membre de notre association peut très bien être propriétaire à part entière de deux autres sociétés. Il y en a une centaine.

Il y a aussi sociétés fiduciaires dans l'Île-du-Prince-Édouard, qui n'ont qu'un seul bureau. Comme l'a dit M. Somerville tout à l'heure, nos membres représentent environ 98,5 p. 100 du volume d'affaires réalisé au Canada.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je vous pose la question parce que je me souviens que l'un des témoins que nous avons entendus à Calgary nous a dit qu'il y aurait quelque chose comme 50 sociétés fiduciaires enregistrées pour la seule province de l'Alberta. Bien entendu, on ne peut s'empêcher de songer à la responsabilité éventuelle que cela pourrait représenter pour les contribuables canadiens. Il me semble qu'à la source du problème, il y a la question de l'évaluation des avoirs sous forme de créances. Je voudrais savoir comment vos membres s'assurent de la validité des évaluations tant au moment du prêt que par la suite.

M. Potter: Tout d'abord, je mettrais en doute l'affirmation sur laquelle il y aurait 50 sociétés de fiducie en Alberta. À ma connaissance, il y en a actuellement cinq, pas plus de six. Je n'en connais pas d'autres et je . . .

Le président: Le témoin parlait de sociétés hypothécaires privées non enregistrées, ou de sociétés de placement hypothécaire provinciales qui ne sont en aucune façon couvertes par la Société d'assurance-dépôts du Canada.

M. Potter: Ce sont peut-être des sociétés de crédit, mais non pas de fiducie.

Le président: C'est cela.

M. Potter: Pardonnez-moi, quelle était votre deuxième question?

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Quoi qu'il en soit, ce qui m'intéresse, c'est la question des évaluations des avoirs sous forme de créances, qu'il y ait cinq ou 50 sociétés de fiducie. Je voudrais savoir comment vos membres s'assurent de la validité des évaluations, tant au moment de l'émission du prêt que pendant sa durée?

M. Potter: Je pense que certaines des sociétés dont vous avez parlé et dont a parlé le président sont sans doute des sociétés de prêts, mais je dirais que ce sont essentiellement des sociétés d'investissement spéculatif.

Le président: Je crois que ce que M. Wilson voudrait savoir, c'est comment se font les évaluations foncières. Comme vous le

[Text]

perhaps aware, the Minister is contemplating changes to legislation. The Superintendent or whoever is a regulatory authority will be able to enter your offices and determine whether a loan is properly secured or not, on a valuation basis. I was wondering if you could get into that subject, because that happens to be my number one item. Mr. Wilson, I hope I am not interfering with you.

Would you comment on that, because it strikes me this has all sorts of hairy toads in the wind. Maybe you could tell us about what happens to your company when one of our bureaucrats comes waltzing in and says, really 20% of our loans are—your right ratios are not there. We are going to disqualify all those mortgages. Your capital shortage is there. We will give you a week to straighten it up or put in more capital. Now, I am just wondering if you would like to comment on this procedure and how we might somehow refine it to make some sense to it.

Mr. Marchment: You are picking a very broad spectrum, because you are going from houses into commercial mortgages.

The Chairman: It could be commercial; it could be real estate that you hold as investments.

Mr. Marchment: Or that, yes. I think probably the answer is slightly different, depending on how big we get and the character of it.

For example, when the housing market was at its boom everyone got appraisals and loans, 75%, or, if they went over it, it was justified on that basis. Then suddenly, with a fall in the market, you discovered that many of your loans on the current value had been advanced 120% instead of 75%. I guess what you are faced with is this: Are you going to have those mortgages pay off or are you not? As we have experienced, particularly in the Province of Alberta, many people walked away from their homes and you were left with them, in which case you had various alternatives. But the one that was generally taken by our industry was, let us keep the people in their homes if at all possible. Let us make some arrangements for them to continue their payment and eventually they will come onside.

We have now come from 1981 to 1985, and I think there has been a material improvement, certainly in the last year, of houses which had been taken into our inventories—in case they were not of those values that we were carrying them for. They have been taken over and sold off and that inventory is gradually coming down. So I think, from our industry point of view, we have to ask—aside from what the house might sell for—was it a value to the individuals who owned it, were they willing to stick with it and have economic conditions change?

The Chairman: What happened when a house was abandoned as they were in in Calgary?

Mr. Marchment: They were picked up . . .

[Translation]

savez peut-être, le ministre envisage des modifications législatives. Le surintendant, ou la personne responsable de la réglementation, pourrait alors venir dans votre bureau et décider si la garantie de l'emprunt est suffisante ou non, d'après l'évaluation de sa valeur. J'aimerais que vous nous parliez de cela, parce que c'est ce qui m'intéresse le plus. Monsieur Wilson, j'espère que vous ne m'en voulez pas de mon intervention.

J'aimerais avoir votre avis là-dessus, parce qu'il me semble que cela pourrait avoir toutes sortes de conséquences imprévisibles. Pouvez-vous nous dire ce qui arriverait à votre société si un agent de l'autorité publique arrive un beau jour et vous dit qu'en réalité, 20 p. 100 de vos prêts sont surévalués, et que toutes ces hypothèques seront disqualifiées. Il n'y pas suffisamment de capital, vous avez une semaine pour arranger cela ou trouver des capitaux. J'aimerais savoir ce que vous pensez de cette façon de faire, et comment nous pourrions l'améliorer pour qu'elle ait du sens.

M. Marchment: C'est un très vaste sujet que vous abordez, car vous allez des maisons familiales aux hypothèques commerciales.

Le président: Cela pourrait être commercial, ça pourrait être des biens immobiliers que vous détenez à titre de placement.

M. Marchment: C'est cela, oui. Je pense que la réponse serait quelque peu différente, selon la taille et le type du prêt.

Par exemple, lorsque le marché immobilier a vraiment explosé, tout le monde a obtenu des évaluations et des emprunts à 75 p. 100, ou, si cela allait au-delà, c'était justifié ainsi. Puis, le marché s'est effondré, et l'on s'est aperçu que dans bien des cas, on avait prêté sur la valeur courante 120 p. 100 et non pas 75 p. 100. La question est alors la suivante: Ces hypothèques vont-elles être remboursées ou non? Comme nous l'avons vu, surtout en Alberta, bien des gens ont simplement abandonné leurs maisons, et elles nous sont restées sur les bras. Nous avons alors plusieurs possibilités. Mais le plus souvent, les compagnies de fiducie ont essayé dans la mesure du possible de permettre aux gens de rester dans leur maison. Elles ont essayé de s'arranger pour que les gens continuent à payer leurs traites en attendant que les choses s'arrangent.

C'était en 1981 et nous sommes maintenant en 1985; je pense que les choses se sont améliorées dans l'intervalle, certainement au cours de la dernière année, et nous avons enregistré une diminution graduelle de notre inventaire de maisons que nous avons dû reprendre lorsqu'elles valaient moins que le montant de l'hypothèque; nous les revendons peu à peu. Je pense donc, que de notre point de vue, nous devons nous demander—mise à part la valeur de revente de la maison—ce qu'elle vaut pour ses propriétaires, sont-ils prêts à se battre en attendant que la conjoncture s'améliore?

Le président: Que se passait-il lorsqu'un propriétaire abandonnait une maison, comme cela se faisait à Calgary?

M. Marchment: Nous reprenions les maisons . . .

[Texte]

The Chairman: What valuation did you put on them, in terms of keeping them as an asset on your books: the valuation of the amount of money you had in them or the valuation of the true not bought sale on the market?

Mr. Somerville: I can speak to that, Mr. Chairman. We took over National Trust, and prior to that Victoria and Grey had been very conservative for the last couple of years lending in Alberta because we had a problem. When we took over, we reappraised everything, and we wrote the portfolio down accordingly. In our case we wrote it down I think by about \$40 million. Our policy is the day we foresee a loss, whether it be on day 1 or day 100, we write the property down to what we think we would get for it. Our problem has never been one of being pressed to be conservative. We have always been more conservative than the regulators.

• 2120

The Chairman: I am surprised at you.

Mr. Somerville: I hate using the word, but . . .

The Chairman: Well, seriously, the problem is that a number of companies did not do that, as you know. They continued to carry these assets on the basis of what they might eventually sell for in a good market; or, in the alternative, what they in fact had invested, including accrued and accumulated interest. Indeed, that is one of the great problems in the banks that have failed; because that is exactly the practice the Canadian Commercial Bank followed.

Mr. Somerville: That is one of the reasons why we are very strongly in favour of having substantial more capital in companies, so that you do not have to dummy up your portfolio to keep yourself liquid or capable of continuing to exist. That is one of the concerns we have about the C banks; the fact that they will be small . . .

The Chairman: You are getting away from the issue, though, because really the issue is . . .

Mr. Somerville: We think if you have substantial capital, then you do not have a reason to hide.

The Chairman: I see. Well, all right. But the question then is will there be vast damage to companies, in your view, if the Minister takes the position that the regulator is entitled to look at the asset at any particular time? If the regulator finds a real estate asset is on the books at more than its value—in terms of mortgage, 75% of value; in term of ownership, presumably 100% of value—then the regulator is entitled to treat that asset as not a full asset for the purpose of the capital requirements.

Mr. Cornelissen: Mr. Chairman, perhaps I could approach it from another point of view. Under the current generally accepted accounting principles, which all auditors have to certify to in their certificate on the company's balance sheet, one of those fundamental accounting principles is that assets

[Traduction]

Le président: Quelle valeur comptable leur donniez-vous: le montant de votre placement ou la valeur marchande réelle?

M. Somerville: Permettez-moi de répondre, monsieur le président. Nous avons pris la direction de la *National Trust* et avant cela Victoria et Grey s'étaient montrées très prudentes au cours des deux années précédentes en Alberta, car nous avions eu un problème. Lorsque nous avons repris la société, nous avons tout réévalué et nous avons diminué en conséquence la valeur du portefeuille. Nous l'avons diminuée, je crois, d'environ 40 millions de dollars. Nous avons pour politique, dès que nous entrevoyons la possibilité d'une perte, que ce soit demain ou dans trois mois, de ramener la valeur de la propriété à ce que nous croyons être sa valeur marchande. Nous n'avons jamais péché par manque de prudence. Nous nous sommes toujours montrés plus prudents que les organismes de réglementation.

Le président: Cela m'étonne de vous.

M. Somerville: Je n'aime pas le mot, mais . . .

Le président: Soyez sérieux, le problème c'est qu'un grand nombre de sociétés n'ont pas agi ainsi, et vous le savez. Elles ont continué à attribuer à ces biens la valeur qu'elles pouvaient espérer en tirer dans de bonnes conditions; ou alors, elles leur attribuaient la valeur de leur placement, plus les intérêts acquis et accumulés. En fait, c'est l'un des principaux problèmes des banques qui ont fait faillite; c'est exactement ce que faisait la Banque commerciale du Canada.

M. Somerville: C'est une des raisons pour lesquelles nous préconisons vivement une augmentation importante des mises de fonds, afin de ne pas être obligés d'enfler artificiellement le portefeuille pour rester liquide ou pour ne pas sombrer. C'est une des choses qui nous inquiète à propos des banques de l'annexe C; parce qu'elles seront petites . . .

Le président: Vous vous éloignez du sujet, parce qu'en réalité, la question est . . .

M. Somerville: Nous estimons qu'avec un capital important, il n'y a aucune raison de tricher.

Le président: Je vois. Bon, très bien. Alors à votre avis les sociétés risquent-elles de beaucoup souffrir si le ministre décidait que les organismes de réglementation auraient le droit de vérifier l'état des avoirs à n'importe quel moment? Si le réglementateur estime que la valeur inscrite d'un bien immobilier est supérieure à sa valeur réelle—75 p. 100 de la valeur pour l'hypothèque et présumément 100 p. 100 de la valeur pour la propriété—il aurait le droit de considérer ce bien comme un bien partiel aux fins des exigences de capital.

M. Cornelissen: Monsieur le président, je peux peut-être aborder la question sous un angle différent. Selon les principes comptables courants, que tous les vérificateurs doivent certifier dans la vérification du bilan d'une société, il faut inscrire pour tous les biens le moindre du coût ou de la valeur réalisable nette.

[Text]

shall be shown on the books at the lower of cost or net realizable value.

The Chairman: Except in the case of the Canadian Commercial Bank.

Mr. Cornelissen: Then the onus is primarily on management. It is checkable by auditors. So it is not a question of whether a company decides what accounting policy to follow. The policy is very clear. The auditors obviously can and should check out whether that policy is being followed. I would think the regulators obviously could and should check into that; to double-check, if they so desire.

The Chairman: Am I fair to say, then, that you really have no problem with the Minister's attitude to an inspection system that was prepared to declare what the value of real estate was on the basis of the inspector's view?

Mr. Marchment: I have a problem with that. I might say on housing I believe our company has the best record of any company in Alberta, according to the Alberta government. So the valuation . . . we understand that about homes. So I do not have any problem in answering your question in that respect.

When you get beyond homes and you get into commercial . . .

The Chairman: Office buildings and shopping centres so on, you go on their income approach.

Mr. Marchment: Yes. When you get into those kinds of things, I think the people who own the property are probably in the best position to evaluate the property, because someone else does not really have the same appreciation of how you are going to develop it. You may be holding raw land and you are going to make a shopping centre and do this and that and so on, and you have calculated it is worth something or other and it is going to be done within a particular time frame, and no one outside can tell you that.

• 2125

The Chairman: Not with the Fidelity Trust and Patrician Land arrangement.

Mr. Marchment: Well that may be, but the proof is in the pudding. You know, what is the record of you being able to do it? I guess that is the nature of the beast.

Mr. Ronald M. Dragan (Senior Vice-President and General Manager, Corporate Relations, Canada Permanent Trust Company): I might add something to what was just said here. The sentiment of the committee seems to be to find some way to regulate the financial services industry without creating some huge bureaucracy. If you apply that to the case you are raising here about having a flying squad that is going to drop in to your premises and value all your loans at some point in time, I would think we should be looking for some way to avoid that.

Mr. Cornelissen was talking about recognized accounting principles. Perhaps a way to deal with this would be to codify those principles in legislation somehow, which requires that

[Translation]

Le président: Sauf dans le cas de la Banque commerciale canadienne.

M. Cornelissen: La responsabilité revient alors principalement à la direction. Les vérificateurs peuvent vérifier. La société ne peut pas décider quelle méthode comptable elle va adopter. La politique est très claire. Les vérificateurs peuvent et doivent s'assurer que les pratiques courantes sont observées. Je pense que les réglementateurs devraient et pourraient de toute évidence vérifier cela, refaire une vérification, s'ils le désirent.

Le président: Est-il juste de dire, alors, que vous ne voyez aucune objection à l'idée du ministre d'instaurer un système d'inspection qui laisserait à l'inspecteur le soin de décider de la valeur d'un bien immobilier?

M. Marchment: Cela me pose des problèmes. Dans le domaine du logement, je crois que notre société a les meilleurs résultats de toutes les fiducies de l'Alberta, d'après le gouvernement provincial. Alors pour l'évaluation . . . pour les maisons unifamiliales, nous comprenons. Je n'ai donc aucune difficulté à répondre à votre question sur ce plan-là.

Mais dans le domaine commercial . . .

Le président: Pour les édifices à bureaux et les centres d'achat, vous tenez compte de leur revenu.

M. Marchment: Oui. Dans ce genre de choses, je pense que ce sont les propriétaires qui sont le mieux en mesure d'évaluer la propriété, parce que personne d'autre ne peut vraiment comprendre comment elle va être développée. Vous pouvez avoir un terrain vacant sur lequel vous allez construire un centre commercial, et y faire ceci et cela, et vous avez calculé que cela vaudra tant et que cela sera fait dans tel délai, et personne d'autre ne peut le savoir mieux que vous.

Le président: Ce n'était pas le cas pour l'arrangement entre *Fidelity Trust* et *Patrician Land*.

M. Marchment: Peut-être, mais c'est à l'usage que l'on peut juger de la qualité d'une chose. Vous savez d'après votre expérience, si vous pouvez le faire ou non. C'est tout.

M. Ronald M. Dragan (vice-président principal et directeur général, relations industrielles, Canada Permanent Trust Company): Je voudrais ajouter quelque chose. Le Comité semble vouloir trouver le moyen de réglementer le secteur des services financiers sans créer une vaste bureaucratie. Si c'est le cas, je pense qu'il faut essayer de trouver le moyen d'éviter le genre d'équipe volante dont vous avez parlé, qui viendrait chez vous à l'improviste pour évaluer tous vos prêts.

M. Cornelissen a mentionné les principes comptables généralement acceptés. On pourrait peut-être les codifier. Je pense que tous les représentants des sociétés ici présents

[Texte]

approach be taken. I think the representatives of all companies that are here follow those principles; I know we do, and we think we have a very conservative approach to valuing properties in our books, which are going wherever.

The Chairman: The advice from the department says as a concept that Mr. Hammond's people, or whoever is involved, when they entered your property would be able to call upon a Department of Public Works appraiser, who would come in and value your assets. You will realize that in one of the technical papers a valuation is suggested in commercial property of a rent equal to half the Canada bond rate, and determine value from that. If the asset did not meet snuff, it would be written down on your books to the point . . . And that of course would affect the capitalization of the firm.

Now, that is in a proposal that is coming from the government. That is why I raise this issue, because it is up there front and centre right now; indeed, it was proposed as an urgent amendment by the Minister as late as yesterday.

Mr. Somerville: That would cause substantial problems, or could cause substantial problems. Let us take an apartment building. You have \$5 million loaned on it and it is fully rented.

The Chairman: Yes.

Mr. Somerville: Then you have an economic slowdown like we had in Alberta or like we had in Windsor and Chatham, for instance, and you have 10% vacancy. So in essence there is really no sale for that property at a certain period of time, and of course based on the earnings . . .

The Chairman: You would have to discount it a long way.

Mr. Somerville: Yes. With 10% vacancy you would have to discount the daylight out of it. Now, you know it is not a long-term situation, that it is going to come back if it is a good property. To write it down I think would be a great injustice.

The Chairman: All right. Mr. Wilson, I interfered with you; I am sorry. I just brought this up because it is one of the key issues I think we as a committee have to address.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I share that viewpoint, Mr. Chairman; that is why I also undertook to raise it. I am gratified for the intervention and the answers. I do feel it is the paramount concern, because it is evident that there have been tremendous—perhaps undervaluation is the wrong word, but a failure to write down or recognize a loss in value of security. If it is so prevalent in institutions such as Canadian Commercial and Northland or some of the others, one cannot help but wonder if there is not at least a little bit of it in some of your member organizations.

I guess my question is whether you embark on annual re-evaluations of these things or just what your procedure is when you take a look. What do you do?

Mr. Marchment: I will be speaking to you on this subject tomorrow, so I really should not be telling it tonight, because

[Traduction]

suivent ces principes; je sais que c'est le cas pour nous, et je crois que nous nous montrons très prudents dans l'évaluation comptable de nos biens immobiliers.

Le président: Le Ministère recommande par exemple que les gens de M. Hammond, ou d'autres, puissent faire appel lorsqu'ils viennent chez vous à un évaluateur du ministère des Travaux publics qui viendrait évaluer vos biens. Vous savez que dans l'un des documents techniques, on suggère pour l'évaluation d'un bien commercial que le loyer soit égal à la moitié du taux des bons d'épargne du Canada, et de calculer la valeur à partir de là. Si le bien ne répond pas exactement à la norme, sa valeur comptable sera diminuée jusqu'au point . . . Cela aurait bien entendu des conséquences pour la capitalisation de la société

C'est une proposition qui vient du gouvernement. C'est pourquoi je soulève la question, parce que c'est un des principaux éléments qui nous occupent; en fait, le Ministre en parlait hier encore comme d'une modification urgente.

M. Somerville: Cela créerait ou pourrait créer des problèmes importants. Prenons l'exemple d'un immeuble locatif. Vous avez engagé un prêt de 5 millions de dollars et il est loué à 100 p. 100.

Le président: Oui.

M. Somerville: Survient ensuite un ralentissement économique, comme cela a été le cas en Alberta ou à Windsor et Chatham, par exemple, et vous avez un taux de vacance de 10 p. 100. Il n'y a donc pas possibilité de vendre l'immeuble à ce moment-là, et d'après les revenus, bien entendu . . .

Le président: Il faudrait faire un escompte important.

M. Somerville: Oui. Avec un taux de vacance de 10 p. 100, il faudrait faire un escompte incroyable. Vous savez cependant que la situation ne s'éternisera pas, que les choses vont se remettre, si c'est un bon immeuble. Je pense qu'il serait parfaitement injuste de diminuer la valeur comptable.

Le président: Très bien. Monsieur Wilson, je vous ai interrompu, je vous prie de m'en excuser. J'ai lancé ce sujet parce que c'est l'une des principales questions que nous devons examiner.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je partage votre point de vue, monsieur le président: c'est pourquoi j'avais, moi aussi, voulu soulever la question. Je suis heureux de votre intervention et des réponses reçues. J'estime que c'est une question de la plus grande importance, car il est évident qu'il y a eu énormément de—sous-évaluation n'est peut-être pas le mot juste—mais de refus d'accepter la perte de valeur d'un bien mobilier. Si cela arrive si souvent dans des institutions comme la *Canadian Commercial* et la *Northland*, et d'autres, on ne peut s'empêcher de se demander si cela n'arrive pas aussi quelques fois chez vos membres.

Je voudrais donc savoir si vous procédez à une réévaluation annuelle de vos biens ou comment vous vérifiez leurs valeurs. Que faites-vous?

M. Marchment: Je vous parlerai de cela demain, alors je ne devrais pas commencer ce soir, parce que nous faisons dans

[Text]

we probably are a larger real estate developer than the others in the industry. But yes, we do value the properties every year. If in our estimation the properties are more than cost or more than sale, we do not capitalize interest. In other words, we take that straight to R, P and L, and we will write down. We are constantly reviewing this. But if you are telling me that some stranger, regardless of whether he is with the government or whomever, can come in and tell us what these values are better than ourselves I find that hard to believe.

• 2130

We do have problems trying to value. We had a development in Ancaster, for example, and I can recall our discussion two years ago saying that, lovely community that it is, we could have this for the next five years. Well, we changed our selling program a year ago. I think we had close to 90 lots and today, in less than two years, we have 2 lots, and it is because of following a different procedure.

You could have, at that point, argued that we should write it in half or do whatever. In actual fact, with the passage of time we have sustained the values we had at that time.

The procedure of course is that every year we have to sit down with our auditors and go over property by property and try to justify to them that we think these values are realistic, and that is what we end up with. But really when you are getting into land development, which is different from taking over mortgages on existing homes, usually the developer is better qualified than anyone else to come to a fair value.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Of course, the concern we have is that obviously real estate and energy-related securities are clearly the most volatile kinds of securities, and we have some pretty outstanding shining examples in front of us of the very problems we are talking about. You say that you do not like the idea of a regulator sort of hovering around or a flying squad dropping in; on the other hand, the taxpayers of the country appear to be looking at a rather awesome liability as a result of the loans based on, shall we say, lack of updated asset valuation.

What are we to do? I turn it around to you. You gentlemen are taxpayers as well as trust company executives. What are your suggestions as to what to do about this rather key point?

Mr. Marchment: We talked about the responsibilities of directors. I think that applies to auditors, etc. An auditor normally sits there and listens to you. Next year he has the notes he made the prior year and you said all these things were going to happen and they either did or they did not. I would think you develop a credibility gap if that differential is of any magnitude, and at that point I guess they say: You may be right, but for our purposes we will not accept it and therefore we are not going to feel comfortable unless you write it down by such and so.

Mr. Somerville: Once a year all of our external auditors go over all of our loans of any significance and, as Alan says, we

[Translation]

doute davantage de promotions immobilières que les autres membres. Mais oui, nous évaluons nos propriétés chaque année. Si nous estimons que les inscriptions dépassent le coût ou la valeur de vente, nous ne capitalisons pas les intérêts. Autrement dit, nous en révisons la valeur. Nous revoyons ces choses-là constamment. Mais si vous me dites qu'un étranger, qu'il soit employé du gouvernement ou non, pourrait prétendre savoir mieux que nous quelle est la valeur de ces propriétés, j'ai de la peine à le croire.

Nous avons des difficultés d'évaluation. Nous avons un lotissement à Ancaster, par exemple, et je me souviens de notre discussion, il y a deux ans, nous disions que c'était une si jolie localité, et que nous pourrions l'avoir pour les cinq prochaines années. Et bien l'année dernière, nous avons modifié notre programme de ventes. Nous avons, je crois, près de 90 lots et aujourd'hui, moins de deux ans plus tard, nous en avons deux, simplement en adoptant une procédure différente.

Nous aurions pu à ce moment là décider de réduire la valeur de moitié ou de faire autre chose. Mais avec le temps, nous avons réussi à maintenir la valeur.

Bien entendu, chaque année nous devons passer en revue chacune de nos propriétés avec nos vérificateurs et nous devons essayer de justifier à leurs yeux les valeurs de nos biens et c'est ce que nous faisons. Mais dans le domaine de la promotion immobilière, ce n'est pas du tout comme la prise en charge d'une hypothèque sur une maison déjà construite, et le promoteur peut mieux que quiconque déterminer la juste valeur du projet.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Ce qui nous inquiète, c'est que pour les valeurs mobilières, les secteurs fonciers et énergétiques sont de toute évidence extrêmement volatiles, et nous avons d'excellents exemples des problèmes dont nous débattons. Vous dites que vous n'aimez pas l'idée d'un surveillant ou d'une équipe volante qui débarquerait chez-vous; mais d'autre part, les contribuables pourraient avoir à payer une facture impressionnante parce que des prêts auront été fondés sur une évaluation dépassée.

Que devons-nous faire? Je vous le demande. Vous êtes des contribuables en même temps que des directeurs de fiducie. Quelles sont vos suggestions sur ce point essentiel?

M. Marchment: Nous avons déjà parlé de la responsabilité des administrateurs. Je pense que cela peut s'appliquer également aux vérificateurs, entre autres. Habituellement, un vérificateur écoute ce que vous lui dites. L'année suivante, il reprend ses notes et vérifie si les choses que vous aviez prévues se sont effectivement réalisées ou non. Je pense que s'il y a un écart important entre vos prévisions et vos réalisations, votre crédibilité en souffrira, et j'imagine que le vérificateur vous dira que vous avez peut-être bien raison, mais que quant à lui il ne peut accepter vos chiffres et qu'il ne saurait être satisfait à moins que vous ne diminuez les valeurs et temps.

M. Somerville: Les vérificateurs externes vérifient tous nos prêts d'une certaine importance une fois par an, et comme l'a

[Texte]

have to explain our position. If you are wrong then you are embarrassed the next year so you try not to be wrong.

Mr. Dragan: Is not one of the problems that the current system does not codify the requirement to revalue your loans? We talked about generally . . .

The Chairman: It does not even give a concept of value. It just says you can lend 75% of value, but value in whose opinion?

Mr. Dragan: I know that is a hairy issue. Clearly there is no quick answer to that one or else it would have been bottled and sold a long time ago.

The Chairman: I am afraid you are going to wind up having it bottled and sold very quickly so this is the interest we are expressing.

Mr. Dragan: My point that I tried to make before—I am not sure I did as good a job of it as I would have liked—is that if the objective is to minimize the regulatory framework that is required to support the system then we should be looking at other ways, including perhaps codifying the requirement to have these loans revalued on an annual basis, ensuring that the corporations all have fully qualified appraisers, for example.

I can think back when the Crown Trust thing blew in Ontario. Who went in and valued their portfolio? It was our companies who were called upon to supply people to do those valuations. So there may be a combination of . . .

The Chairman: According to the appraisers this afternoon or this morning, they had people with a degree from that company in Winnipeg who valued those buildings at the value for the \$500-million sale.

• 2135

Mr. Dragan: I am sorry, I am not picking up your point.

The Chairman: I mean, they were all valued by professional appraisers, accredited appraisers . . .

Mr. Dragan: Yes, certified appraisers.

The Chairman: The same accredited appraisers that appraised for the developer Cadillac-Fairview to sell at \$270 million. Their brothers in the same institute went in and valued them at \$500 million to make a \$375 million mortgage.

Mr. Dragan: Yes, I know.

The Chairman: Now, you talk about these accredited appraisers, maybe you could give us some indication on those.

Mr. Dragan: That is a loaded question.

Mr. Somerville: I do not think that would be proper right here. Mr. Cornelissen, tell us about your suggestions.

Mr. Cornelissen: We need to clearly segregate the types of real estate evaluations we are talking about. First, you have the residential mortgage portfolio, which comprises, I guess, 60% to 70% of any trust company's assets. Second, one has

[Traduction]

dit Allan, nous devons expliquer notre point de vue. Si vous vous trompez, vous serez gênés l'an prochain, alors vous essayez de ne pas vous tromper.

M. Dragan: L'un des problèmes n'est-il pas qu'avec le système actuel les règles de réévaluation des prêts ne sont pas codifiées? Nous avons parlé de façon générale . . .

Le président: On n'y explique même pas la notion de valeur. On dit simplement que vous pouvez prêter jusqu'à 75 p. 100 de la valeur, mais aux yeux de qui?

M. Dragan: Je sais que c'est une question délicate. Je sais que la réponse n'est pas facile, sinon cela aurait été réglé depuis longtemps.

Le président: J'ai peur que ça ne finisse par être réglé très rapidement, c'est pourquoi nous nous penchons sur ce problème.

M. Dragan: Ce que j'ai expliqué tout à l'heure—et je ne suis pas sûr de l'avoir très bien fait—c'est que si le but est de réduire au maximum le système de réglementation nécessaire, il faut chercher d'autres solutions, parmi lesquelles une loi exigeant la réévaluation annuelle des prêts, l'obligation pour les sociétés d'avoir des évaluateurs compétents, par exemple.

Je me souviens de l'affaire Crown Trust en Ontario. Qui est allé évaluer leurs portefeuilles? On a demandé à nos membres de fournir les évaluateurs. Il pourrait donc y avoir un mélange de . . .

Le président: D'après les évaluateurs que nous avons entendus cet après-midi ou ce matin, il y avait des gens diplômés d'une société à Winnipeg qui ont évalué ces immeubles au prix de vente de 500 millions de dollars.

M. Dragan: Je suis désolé, je n'ai pas compris votre intervention.

Le président: J'ai dit que tout avait été évalué par des évaluateurs professionnels, reconnus . . .

M. Dragan: Oui, des évaluateurs reconnus.

Le président: Ce sont ces même évaluateurs reconnus qui ont fait une évaluation de \$270 millions pour le constructeur Cadillac-Fairview. Leurs frères du même institut les ont évalués à \$500 millions, ce qui a donné une hypothèque de \$375 millions.

M. Dragan: Oui, je le sais.

Le président: Puisque vous parlez maintenant de ces évaluateurs reconnus, vous pourriez peut-être nous donner plus de détails sur eux.

M. Dragan: Voilà une question piège.

M. Somerville: Le moment est mal choisi. Monsieur Cornelissen, parlez-nous de vos propositions.

M. Cornelissen: Nous devons faire une distinction claire entre les types d'évaluation immobilières dont nous parlons. Tout d'abord, il y a le secteur des hypothèques résidentielles qui regroupent de 60 à 70 p. 100 environ de tous les actifs

[Text]

mortgages that are secured by commercial properties; and third, one also has the investment in real estate directly by the trust company for its own account.

Dealing first with the residential mortgages, it is our practice, and I suspect it is the practice of most trust companies, to take a look at the necessary loss provision every month. It is something we use as a management tool. I think the values of residential homes are relatively easily achieved and monitored. I do not see that as a problem area.

The second area, being mortgages secured by commercial properties, I think that typically most trust companies lend money on income-producing properties, unless they are providing construction financing on a property during its construction period. I think there you do need a far greater degree of real estate expertise; and there is a greater responsibility not only on management, but also on the external auditors who have to pass an opinion on the value at the end of the year, and indeed on the directors of the company.

There are not that many of that type of product available to trust companies, because most real estate developers who wish to place a mortgage on a commercial development are looking to long-term mortgage financing. They want 10, 15, or 20 years. Trust companies, because of their funding profile, are unable to provide that type of term, so that business typically falls into the hands of the life companies.

Third, one has the investment and real estate for the trust companies own account, and that is, in any event, restricted as a percentage of the total assets, which is 5%. If the evaluation ... would double what it should be, the effect on one's capital would be relatively small.

The Chairman: I will leave this question and go to Mr. Garneau.

Mr. Garneau: I would like to address the question of the commercial lending power. I would like to know exactly what type of power your association is really seeking, because on one hand you do not believe your members would be interested in a Schedule C bank proposal, and on the other hand you want to have commercial lending power. This is why I would like to know exactly what type of power you want to have.

Mr. Somerville: We would like to have the ability to lend 20% to 25% of our assets in commercial lending.

Mr. Garneau: With a maximum per loan, or without any maximum?

[Translation]

d'une société de fiducie. Deuxièmement, il y a les hypothèques garanties par des propriétés commerciales; dans une troisième catégorie il y a aussi les investissements immobiliers faits directement par une société de fiducie pour son propre compte.

Parlons d'abord des hypothèques résidentielles. Comme c'est probablement le cas pour la plupart des sociétés de fiducie, nous avons pour pratique d'étudier chaque mois les dispositions sur les pertes nécessaires. C'est un outil de gestion que nous utilisons. Je crois que la valeur des maisons résidentielles est facile à déterminer et à surveiller. Je ne vois là aucune difficulté.

Dans le deuxième secteur, c'est-à-dire les hypothèques garanties par des propriétés commerciales, la plupart des sociétés de fiducie prêtent généralement de l'argent sur des propriétés qui rapportent un revenu, à moins qu'il ne s'agisse de financement des travaux pendant la période de construction de l'immeuble. Dans ce cas, il est nécessaire d'avoir une beaucoup plus grande expérience de l'immobilier; il y a également une plus grande responsabilité non seulement pour les gestionnaires et les directeurs de la compagnie, mais également pour les vérificateurs indépendants qui doivent porter un jugement sur la valeur de la propriété à la fin de l'année.

Les sociétés de fiducie ne font pas tellement souvent ce genre de transactions car la plupart des promoteurs immobiliers qui désirent hypothéquer un projet commercial recherchent un financement hypothécaire à long terme, soit sur 10, 15 ou 20 ans. De par la nature de leurs sources de financement, les sociétés de fiducie sont incapables d'offrir ce genre d'échéance et ces transactions reviennent habituellement aux sociétés d'assurance-vie.

Troisièmement, il y a les investissements et les transactions immobilières réalisés par les sociétés de fiducie pour leur propre compte et qui ne représentent jamais plus de 5 p. 100 de leur actif. Si l'évaluation ... représentait le double de ce qu'elle devrait être, l'effet sur l'actif serait relativement minime.

Le président: Je laisse maintenant cette question pour céder la parole à M. Garneau.

M. Garneau: Je m'intéresse à la question de la possibilité de réaliser des prêts commerciaux. Je voudrais savoir exactement quel genre de pouvoir votre association recherche véritablement, puisque d'une part vous ne croyez pas que vos membres seraient intéressés à la proposition relative aux banques de l'Annexe C et que d'autre part vous voulez obtenir la permission de réaliser des prêts commerciaux. Voilà pourquoi je voudrais savoir précisément quel genre de pouvoir vous voudriez obtenir.

M. Somerville: Nous voudrions avoir la possibilité de réaliser des prêts commerciaux représentant de 20 à 25 p. 100 de notre actif.

M. Garneau: Avec un maximum par prêt, ou sans limite?

[Texte]

Mr. Somerville: There are maximums in all of the legislation—a maximum percentage. What is it, 15% of . . .

Mr. Garneau: Of your equity?

Mr. Somerville: Yes. To any one group of people or any one group of associated people.

• 2140

Mr. Garneau: The other question I would like to ask is about the ratio between your equity and the total assets of the company. I understand you said that to start a new trust company the minimum equity would be \$10 million. But what ratio do you think should be applied to that equity for the total assets, 10 times, 5 times, 20 times?

Mr. Somerville: You are talking about a new trust company now.

Mr. Garneau: No, but you say that . . .

The Chairman: He is talking about a trust company's leverage arrangements or gearing . . .

Mr. Somerville: Well, it is our feeling that the multiple should be earned, based on performance. For instance, as you know, the lowest multiple is 12.5% and it goes up to 25 times, and you have to meet a certain criteria or quite a long list of criteria to get to 25 times. I feel that it should continue to be at the 10% or 12.5% to start and that you should earn the increases, earn the respect of the regulators.

Mr. Garneau: But do you say that the maximum should be at 25?

Mr. Somerville: Yes.

Mr. Garneau: My last question is about the data base that you talked about. What type of information do you expect to find in this data base? I mean, how can it work? I mean, to have on the computer system this red light that could alert the regulatory agency.

Mr. Potter: Companies would have to report monthly. There is quite a form, quite a lengthy form. If it is your wish, Mr. Chairman, I would be very happy to send a copy to the committee.

The Chairman: We would appreciate that. I am sure our research staff would appreciate having this idea because we have already discussed your concept, Mr. Potter, and it may well form part of our report. So if you could forward any documents you have it would be helpful.

Mr. Potter: Yes, indeed. It will be our pleasure to send it.

Mr. Somerville: But we have to not give full details of our arrears and our short term, long term and all . . .

Mr. Garneau: Would it be as detailed as the report that the trust company has to table with the provincial and federal government every year, with a list of all the loans and the value of the property . . .

[Traduction]

M. Somerville: Des plafonds sont prévus partout dans la loi—un pourcentage maximum de l'actif. Je crois que cela représente 15 p. 100 de . . .

M. Garneau: De votre avoir?

M. Somerville: Oui. Cela vaut pour tout groupe de personne ou d'associés.

M. Garneau: Je désire également connaître le rapport entre votre avoir et l'actif total de la compagnie. Sauf erreur, vous avez dit que pour lancer une nouvelle société de fiducie, il fallait un avoir minimum de 10 millions de dollars. Quel rapport devrait être maintenu à votre avis entre cet avoir et l'actif total, 10 contre 1, 5 contre 1, 20 contre 1?

M. Somerville: Vous parlez d'une nouvelle société de fiducie.

M. Garneau: Non, mais vous dites que . . .

Le président: Il parle du taux d'endettement d'une société de fiducie . . .

M. Somerville: À notre avis, ce taux devrait être calculé en fonction du rendement. Vous n'ignorez pas, par exemple, que le minimum est 12.5 p. 100 et qu'il peut être deux fois plus élevé même si dans un cas, vous devez répondre à une liste assez longue de critères. À mon avis, il faut maintenir un pourcentage de 10 à 12.5 p. 100 au départ, toute augmentation dépendant du rendement; il faut mériter le respect des organismes de réglementation.

M. Garneau: Croyez-vous que le maximum devrait être de 25 contre un?

M. Somerville: Oui.

M. Garneau: Ma dernière question porte sur la banque de données dont vous avez parlé. Quel genre d'informations espérez-vous trouver dans cette banque de données? Comment cela peut-il fonctionner? Y aurait-il dans l'ordinateur ce genre de feu rouge qui pourrait mettre en alerte les organismes de réglementation?

M. Potter: Les compagnies devraient soumettre un rapport mensuel. Il y a une formule assez longue pour ce faire. Si vous le désirez, monsieur le président, je me ferai un plaisir d'en envoyer un exemplaire au Comité.

Le président: Cela serait très apprécié. Je suis certain que nos recherchistes en seraient heureux car nous avons déjà discuté de votre proposition, monsieur Potter; elle pourrait bien faire partie de notre rapport. Je vous prie donc de nous envoyer tout document qui pourrait nous être utile.

M. Potter: Certainement. Nous le ferons avec plaisir.

M. Somerville: Cependant, nous ne sommes toutefois pas tenus de donner tous les détails sur nos arriérés, nos transactions à court terme, à long terme, etc . . .

M. Garneau: Cette formule est-elle aussi détaillée que le rapport que les sociétés de fiducie doivent déposer auprès des gouvernements fédéral et provinciaux chaque année, rapport

[Text]

Mr. Potter: It is quite comprehensive and it is done on a monthly basis. I guess rather than to go into detail, I think once I send it up we would be very pleased to come back even and discuss it in detail with you, Mr. Chairman. As I say, we have been working on a trial basis with Ontario companies for 18 months. We have tried to refine it to get uniformity and we sat down, as I say, with the Ontario people and with the various companies and our mortgage people and chief executives and so forth, and I think we have now come up even with something that is going to be more meaningful to the regulator, at the same time not overly onerous on the companies. Also, we have to have this time element to get it in monthly, so it is a very factual report.

Mr. Garneau: So it means that all the computer systems should be standardized, is that true?

Mr. Potter: Well, what I am saying is that if we can get this harmonization between the regulators in each province, including the federal, then you have this computer base and I think, as Mr. Hammond said, he knows the problem sometimes but he has not been able to get at it. Even on the question of this widely held company out west, he could get into the trust company and get into the insurance but he could not break through to the other area. I believe, if I am correct, that even when Quebec officials testified here, no matter what happens I think the regulator said that first of all you have to have courage to act quickly, and there has been very little fallout in Quebec because they have acted quickly. I think the problem so far is that the regulator, the federal superintendent and some of the provinces have not had the teeth to act promptly. If they had—and I think this is going to be in the legislation—this is the thing I think they need. But again, as I think our Quebec colleague said, if you do not act fast and do something about it you are still going to have a problem, no matter what type of scenario you have.

Mr. Garneau: Thank you.

The Chairman: Mr. Garneau asked you questions with respect to capital gearing and you suggested that you start somewhere around an 8% capital and work to a 4% of capital. You will appreciate that the banking system in the United States is increasing the capital requirements dramatically in oil companies. We had a banker here this afternoon testifying that 7.25% capital was his requirement, or roughly 14 to 1, and this is a rather mature bank. I want to hear from you as to what would happen if amended legislation significantly reduced the amount of leverage you have.

• 2145

Mr. Somerville: Well, it would have a very severe effect on our growth.

[Translation]

qui comprend une liste de tous les prêts et de la valeur des propriétés...

M. Potter: C'est une formule assez détaillée qui est complétée chaque mois. Plutôt que de donner trop de détails maintenant, quand nous vous l'aurons envoyée, nous nous ferons un plaisir de revenir ici et de discuter de cette formule en détail avec vous, monsieur le président. Comme je l'ai dit, nous avons tenté certaines expériences avec les sociétés ontariennes au cours des 18 derniers mois. Nous avons tenté de raffiner cette formule et de l'uniformiser, travaillant avec les gens de l'Ontario et avec diverses sociétés, de même qu'avec nos responsables des hypothèques et les gestionnaires supérieurs, etc. Je pense que nous avons mis au point un rapport qui sera à la fois plus utile pour les organismes de réglementation et moins coûteux pour les sociétés. Il nous faut de plus tenir compte du temps, à savoir que ce rapport très détaillé doit être envoyé chaque mois.

M. Garneau: Cela signifie donc que tous les systèmes informatiques devraient être normalisés, n'est-ce pas?

M. Potter: À mon avis si nous pouvons réaliser cette harmonisation avec les organismes provinciaux de la réglementation et ceux de niveau fédéral, nous constituerions une base de données informatisées; comme le disait M. Hammond, il connaît parfois la nature du problème mais il ne peut avoir accès aux renseignements. Même pour la question de cette compagnie à propriétaires multiples dans l'Ouest, il pouvait avoir accès aux données de la société de fiducie et de la compagnie d'assurance mais non aux autres types de données. Sauf erreur, même lorsque les représentants du Québec ont témoigné ici, peu importe ce qui se produit—je pense que les organismes de réglementation ont dit qu'il fallait d'abord avoir le courage d'agir rapidement. Il y a eu très peu d'échecs au Québec parce qu'on a agi rapidement. Jusqu'à maintenant, je crois que le problème tient au fait que les organismes de réglementation, le surintendant fédéral et les représentants des provinces n'ont pas eu le courage d'agir avec célérité. S'ils l'avaient fait—et je pense que cela fera partie du texte législatif—c'est exactement ce dont ils ont besoin. Comme l'ont dit nos collègues du Québec, je crois, faute d'agir rapidement le problème persistera, peu importe le type de scénario envisagé.

M. Garneau: Merci.

Le président: Monsieur Garneau vous a posé une question à propos du taux d'endettement et vous avez dit commencer à 8 p. 100 du capital environ pour atteindre finalement 4 p. 100 du capital. Vous savez que dans le système bancaire américain on augmente considérablement les exigences en capital pour les sociétés pétrolières. Nous avons entendu un banquier cet après-midi affirmer qu'il exigeait une mise de capital de 7.25 p. 100, c'est-à-dire un rapport d'environ 14 contre 1; et il s'agit ici d'une banque assez bien établie. Pourriez-vous nous dire ce qui se produirait si la nouvelle loi réduisait de façon marquée le taux d'endettement qui vous est autorisé.

M. Somerville: Cela aurait un effet assez radical sur notre taux de croissance.

[Texte]

Mr. Marchment: It is just a question of margins. You know that the Canadian banks have had 30 or more times leverage . . .

The Chairman: Up to 50, some of them, at one point; now they are down to roughly in the neighbourhood of 25 to 30.

A number of people have suggested to us that one of the major problems is the lack of capital in these firms; and while you have addressed the question of capital for a new fellow coming into the game, you have not addressed the question of capital adequacies for people who have been in the game. We have had institutions . . . Continental . . . right now part of the problem was that the government decided to reduce their leverage arrangements; that is supposed to have put them offside and we have a litigation on that matter.

Mr. Somerville: The real problem with Continental was when the Superintendent did not have sufficient powers to stop the transfer of shares.

The Chairman: Well, of course.

Mr. Marchment: It was the ownership change that really created the problem.

The Chairman: Indeed. But the matter is still a situation where there is very dramatically high leverage in that company at this point, so there is really very little capital there, and if you close down a thing like that, or do anything about it, you are almost for sure going to suffer a loss.

Mr. Somerville: We still feel that companies that have very low capital within the law right now should be, over a period of time, required to increase their percentage capital.

The Chairman: So if there was a time period that required people to bit by bit increase their percentage of capital, that would not unduly phase you if you were given a reasonable time to get on side.

Mr. Somerville: Yes.

Mr. Marchment: I think you are talking about two different things—I am not quite sure. I mean, Mr. Somerville is talking about the total amount of capital required to give the public confidence and to conduct his business . . .

The Chairman: I think he is talking about what I am talking about; it is the percentage of capital to the total assets.

Mr. Marchment: If that is it then, there is a problem here. The problem is that the rate charged to the consumer is determined by the amount of capital you have, because you get an income less expenses—and let us say that it is 0.5% left over—the company that is running its business is trying to get, let us say, a 15% to 20% return on equity, and the only way you can do that if your margins are small is through leverage, and therefore . . .

The Chairman: I appreciate that, Mr. Marchment, very well.

[Traduction]

M. Marchment: Ce n'est qu'une question de marge. Vous savez que les banques canadiennes ont déjà eu un taux d'endettement de 30 contre 1.

Le président: Jusqu'à 50 contre 1, dans certains cas, à un moment donné; ce taux d'endettement est maintenant d'environ 25 à 30 contre 1.

Plusieurs personnes nous ont affirmé que l'un des principaux problèmes était la pénurie de capital chez ces sociétés; vous avez parlé du capital requis pour une compagnie nouvellement formée, mais vous n'avez pas abordé la question du fonds de capital qui devrait être maintenu par les sociétés établies. Il y a certaines institutions . . . La Continental . . . L'une des causes des difficultés actuelles est que le gouvernement a décidé de réduire leur taux d'endettement; on dit que cela les a déséquilibrés et il y a maintenant une contestation sur cette question.

M. Somerville: Le véritable problème à la Continental c'est que le surintendant n'avait pas suffisamment de pouvoirs pour interrompre le transfert d'actions.

Le président: Bien sûr.

M. Marchment: C'est le changement de propriété qui a vraiment créé le problème.

Le président: C'est exact. Il n'en demeure pas moins que le taux d'endettement de cette compagnie est très élevé à l'heure actuelle et qu'il y a très peu de capital en caisse. Si vous fermez une société de cette nature, quoique vous fassiez, il est presque certain que vous devrez essayer une perte.

M. Somerville: Nous sommes quand même d'avis que les sociétés dont la capitalisation est actuellement très faible, en vertu de la loi, devraient graduellement être obligées d'augmenter leur pourcentage de capital.

Le président: Alors si l'on obligeait les sociétés à accroître graduellement leur mise de capitaux, vous ne seriez pas déquilibrium si vous disposiez d'une période raisonnable pour le faire.

M. Somerville: C'est exact.

M. Marchment: Je n'en suis pas trop certain, mais je crois que vous parlez de deux choses différentes. M. Somerville parle de la mise de capitaux nécessaires pour donner confiance au public et pour faire des affaires . . .

Le président: Je pense qu'il parle de la même chose que moi, c'est-à-dire de la proportion du capital par rapport à l'actif total.

M. Marchment: Dans ce cas, nous avons un problème. Ce problème est que les taux d'intérêt pour les prêts à la consommation sont déterminés par la mise de fonds disponibles; puisque nous calculons le revenu moins les dépenses—et disons que la marge est de 0.5 p. 100—les sociétés tentent de réaliser un rendement sur l'investissement de 15 à 20 p. 100, disons. La seule façon d'y parvenir si la marge est étroite c'est grâce au taux de rendement. Par conséquent . . .

Le président: Je comprends très bien cela, Monsieur Marchment.

[Text]

Mr. Marchment: —the 20% they were operating on—although we have the authority to go to 25%—is the level that makes us competitive with the chartered banks. So if you are going to reduce our leverage, and presumably similarly the chartered banks' leverage, the consumer is going to have to pay a higher rate for all of his borrowings.

The Chairman: Okay. No further questions, Mr. Minaker, Mr. Attewell. I will let Mr. Warner go, then. I have a whole bunch of questions—ones that are necessary for our report—I am just stroking them off.

Mr. Warner: Okay, just a brief comment. I really expected that at least one or two of your members would be fairly anxious to see a Schedule C bank within the near future. But your presentation tonight has made it quite clear that you really do not want to see a Schedule C bank for maybe 10 years, or perhaps never, if you can get the modernization that you have outlined in your 11 points. I think you have made that quite clear tonight and I appreciate your presentation.

Mr. Somerville: Thank you.

• 2150

Mr. Somerville: Thank you.

Mr. Potter: Also, Mr. Chairman, this would go a long way to creating this harmonization uniformly, because when Quebec officials appeared before you, I think they recommended extension of trust powers—commercial lending, and so forth. Ontario, in their draft consultation, are talking the same language, and I think the other provinces are too. This would give us a very sound basis on which to create this uniformity.

Mr. de Jong: Could I ask one supplementary question?

The Chairman: Can I have my turn now?

Mr. de Jong: Oh!

The Chairman: I have some things that have to be asked of this group which really involve our report.

First of all, under the Canada Deposit Insurance Corporation the proposal is to increase the premiums to one-tenth of 1%. Is that of exceptional damage? Can you live with that premium level?

Mr. Potter: In our brief we made the point that if we increased the premium by 50% we think that over a longer amortization period it would pick up the deficit. Similarly, if I remember when Governor Bouey appeared before this committee, he said that he had no problem on the longer amortization period.

I guess my third point, and we made this in the brief also, is that I think the deficit as outlined by CDIC is probably the worst case scenario.

[Translation]

M. Marchment: Ce taux d'endettement de 20 p. 100 que nous utilisons—quoique nous soyons autorisés à pratiquer un taux de 25 p. 100—est ce qui nous rend concurrentiel par rapport aux banques à charte. Alors si vous réduisez notre taux d'endettement, et je présume que vous ferez de même pour les banques à charte, les consommateurs devront payer plus cher pour leurs emprunts.

Le président: D'accord. Plus d'autres questions, Monsieur Minaker, Monsieur Attewell. Je cède donc la parole à M. Warner. J'ai un grand nombre de questions, certaines étant nécessaires à la préparation de notre rapport. Je les pose une par une.

M. Warner: Je ferai une brève observation. Je m'attendais vraiment à ce qu'au moins un ou deux de vos membres soient assez impatients de voir la création d'une banque de l'Annexe C dans un proche avenir. Cependant, dans votre exposé de ce soir, il est assez clair que vous ne désirez pas voir la création de banques de l'Annexe C avant au moins dix ans, ou peut-être jamais, si vous pouvez obtenir les mesures de modernisations que vous avez exposées dans vos 11 observations. Vous avez présenté votre opposition très clairement et je suis satisfait de votre exposé.

M. Somerville: Merci.

M. Somerville: Merci.

M. Potter: De plus, monsieur le président, cela contribuerait grandement à cette harmonisation et à cette uniformisation, puisque lorsque les représentants du Québec ont comparu devant vous, je crois qu'ils ont recommandé un élargissement des pouvoirs des sociétés de fiducie—pour les frais commerciaux, etc. En Ontario, les premiers travaux portent sur des propositions similaires, et je crois qu'il en est de même dans les deux autres provinces également. Cela constituerait un excellent fondement à cette uniformisation.

M. de Jong: Me permettez-vous une question supplémentaire?

Le président: Puis-je prendre la parole maintenant?

M. de Jong: Oh!

Le président: Je dois poser à nos témoins un certain nombre de questions vraiment pertinentes à notre rapport.

Tout d'abord, la Société d'assurance-dépôts du Canada propose d'accroître les primes jusqu'à un dixième p. 100. Cela sera-t-il très dommageable? Pouvez-vous soutenir une telle prime?

M. Potter: Dans notre mémoire, nous avons noté que si nous augmentions la prime de 50 p. 100, sur une plus longue période d'amortissement, cela compenserait pour le déficit. Également, lorsque le gouverneur Bouey a comparu devant le Comité, je crois qu'il a dit ne pas s'opposer à une période d'amortissement plus longue.

Troisièmement, comme nous l'avons dit dans notre mémoire, le déficit postulé par la SADC est probablement un scénario du pire.

[Texte]

The Chairman: Not after this we cannot. I know where there is \$250 million further of insured deposits in one bank, and we do not have the other one in yet.

Mr. Potter: Well, I am talking about the trust industry, and so forth.

The other point, Mr. Chairman, and I think you touched on it, probably in July. If I remember rightly, the rate was 10.75. I think that was the rate. It was certainly away over prime, if I remember. And the deficit, prior to these last few days, which I agree may have put a different light on it, you have to remember that this was forecast to the end of 1988—these costs involved. I think you made a very strong point on the interest earlier on—two or three months ago.

We felt that this longer amortization may pick it up. If, however, the deficit . . . We do not know what the final number will be. It may be that we will have to go to this high a rate, but certainly, and I think Mr. Cornelissen touched on it, somewhere along the line it is going to be passed along to the consumer.

The Chairman: In a revitalized Canada Deposit Insurance Corporation of some kind, would it be your insistence on some private directors and private directors representing the trust industry—at least one directorship—on the board?

Mr. Somerville: We think it would be very advantageous to do so.

The Chairman: Have you any suggestions with respect to the head office of Canada Deposit Insurance Corporation or the regulators, whoever they may be? Where would you suggest the national head office be? Do you think Ottawa is satisfactory, or would you suggest that it be somewhere else?

Mr. Somerville: I think it should be somewhere else than Ottawa, because everything always looks better here than anywhere else.

The Chairman: In your brief you oppose co-insurance. One of the suggestions in the Wyman report is that there be a form of co-insurance. Some of our members have suggested that in future we perhaps cover the first \$20,000 and then depositors take a percentage of the risk over \$20,000. Do you totally oppose co-insurance? Do you think that is the wrong way to go?

Mr. Somerville: With the exception of one of our members, yes, we feel it would be totally the wrong way to go. We feel it would be playing into the hands of the big five banks, and that the smaller trust companies would suffer substantial drain.

The Chairman: One of our members has suggested that on all claims the depositor absorb one year's interest against his claim before he collects it. In other words, if the depositor were collecting 10% on his Guaranteed Investment Certificate, then on a \$60,000 deposit he would wind up taking a \$6,000

[Traduction]

Le président: Après ceci, ce n'est plus vrai. Je connais une banque où il y a 250 millions de dollars supplémentaires de dépôts assurés, et nous ne connaissons pas encore les autres données.

M. Potter: Je parle ici des société de fiducie.

Monsieur le président, il y a une autre question à laquelle vous avez probablement fait allusion en juillet. Sauf erreur, le taux était de 10.75. Quoi qu'il en soit, c'était certainement bien au-dessus du taux préférentiel. Quant au déficit, avant les quelques derniers jours—et je reconnais que les événements récents ont pu jeter un autre éclairage sur la situation—vous devez vous rappeler que cette prévision des coûts allait jusqu'à la fin de 1988. Je pense que vous avez présenté un argument très percutant sur la question des taux d'intérêt, il y a deux ou trois mois.

A notre avis, cette extension de la période d'amortissement pourrait arranger les choses. Cependant, si le déficit . . . Nous ne savons pas ce que seront les données finales. Il est possible que le taux doive être aussi élevé, mais il est certain que, comme le disait M. Cornelissen, le tout devrait être transmis au consommateur.

Le président: Si la Société d'assurance-dépôts du Canada devait être revitalisée, insisteriez-vous pour qu'on retrouve au sein du conseil d'administration au moins un représentant du secteur privé, des sociétés de fiducies?

M. Somerville: Cela serait très avantageux, à notre avis.

Le président: Désirez-vous faire une suggestion quant au siège social de la Société d'assurance-dépôts du Canada ou de l'organisme de réglementation, quel qu'il soit? Où croyez-vous que le siège social devrait être situé? Pensez-vous qu'Ottawa est un bon endroit, ou proposeriez-vous un autre emplacement?

M. Somerville: À mon avis, ce devrait être ailleurs qu'à Ottawa, parce que tout semble toujours avoir meilleure apparence ici qu'ailleurs.

Le président: Dans votre mémoire, vous vous opposez à la coassurance. L'une des suggestions du rapport Wyman est l'établissement d'une certaine forme de coassurance. Certains membres de votre organisation ont proposé qu'à l'avenir, nous couvririons les premiers 20 000\$ et que les déposants accepteraient une partie du risque pour les dépôts excédant 20 000 \$. Êtes-vous totalement opposé à la coassurance? Croyez-vous que ce ne soit pas une bonne mesure?

M. Somerville: Tous nos membres, sauf un, croient que ce serait une très mauvaise initiative. À notre avis, cela équivaldrait à jouer le jeu des cinq grandes banques; les petites sociétés de fiducie accuseraient une fuite importante de capitaux.

Le président: L'un de nos membres a proposé que lorsqu'il y a réclamation, le déposant devrait couvrir l'équivalent des intérêts réalisés pendant un an avant de pouvoir obtenir paiement. Autrement dit, si le déposant réalisait 10 p. 100 d'intérêt sur son certificat d'investissement garanti, alors, pour

[Text]

penalty. On the other hand, if he was collecting zero on his deposit, like in a current account, he would not take any penalty. What would you say to that proposal?

• 2155

Mr. Somerville: I would not have any trouble if you did not cover interest at all.

The Chairman: The penalty would be back-dated interest, in other words.

Mr. Somerville: Yes.

Mr. Potter: Mr. Chairman, I do not believe that under the CDIC claim depositors get interest on their claim at the present time.

Mr. Dorin: The objective here though is that the penalty in that amount of interest would be applied against the capital amount. So it is not so much that they are not receiving the interest, it is a way of calculating the co-insurance basis, the general idea being that if you seek a higher interest rate you would lose more than if you sought a lower interest rate.

Mr. Potter: I see what you mean.

The Chairman: In other words, current account people who were dealing with an institution that was really clearing their cheques and they happened to have a large balance on hand when the institution went under would in effect get 100%, whereas people who were in the institution for the highest rate possible on the street, as some of the advertising has always been, would wind up being penalized by the interest rate.

Mr. Potter: Yes. Your point is well taken.

The Chairman: In other words, it is something to deter people from shopping for the highest rate possible on the market. One of the concerns we have had is that people are listening to ads saying after all, it is government-guaranteed and you might as well get 12%; if you cannot get 12% get 13%, it does not matter.

Mr. Cornelissen: Mr. Chairman, I think in fact in our experience in the industry the first sign of impending troubles with financial institutions is when the interest rate on deposit goes up and when that starts being aggressively advertised. I think it almost becomes a self-fulfilling prophecy.

The Chairman: Except this: I think it is fair to say that even some of the best institutions have had periods when they have been a little bit short of dough and have put big signs in their windows upping their rates a quarter or half a percentage. I have seen Mr. Somerville's firm across the street from my law office do that.

Mr. Somerville: That is right.

Mr. Cornelissen: I think that is absolutely right, but I think an individual who is knowledgeable in the industry... Certainly people like Mr. Potter, who keeps an overview of all

[Translation]

un dépôt de 60 000 \$, il subirait une perte de 6 000 \$. D'autre part, si le déposant ne réalisait aucun intérêt sur son dépôt, comme c'est le cas par exemple d'un compte courant, il ne serait pas pénalisé. Que pensez-vous d'une telle proposition?

M. Somerville: Je ne m'y opposerais aucunement si vous ne teniez pas compte de l'intérêt.

Le président: Autrement dit, la pénalité équivaldrait aux intérêts à être versés jusqu'à cette date.

M. Somerville: C'est juste.

M. Potter: Monsieur le président, je pense que, en vertu du régime actuel de la SADC, les déposants ne reçoivent pas d'intérêts sur leur réclamation.

M. Dorin: Cependant, l'objectif, ici, est de faire en sorte que ces intérêts soient déduits du capital à rembourser. La déduction de ces intérêts est une façon de calculer la participation à la coassurance, le principe étant que si un déposant cherche à réaliser un taux d'intérêt plus élevé, il devrait perdre plus que celui qui se contente d'un rendement moindre.

M. Potter: Je vois ce que vous voulez dire.

Le président: Donc, les détenteurs d'un compte courant traitant avec une institution simplement parce qu'elle accepte leurs chèques et ayant par hasard un solde considérable au moment où l'institution n'est plus solvable recevraient, de fait, 100 p. 100 de leur dépôt; d'autre part, les gens qui traitent avec la même institution pour réaliser le meilleur taux d'intérêt possible, comme l'a toujours affirmé la publicité, seraient pénalisés pour l'équivalent des intérêts à verser.

M. Potter: Exactement. Vous l'avez bien expliqué.

Le président: Il s'agirait donc d'une mesure visant à décourager les gens de rechercher le taux d'intérêt le plus élevé possible sur le marché. L'une de nos préoccupations, c'est que les gens entendent des annonces leur affirmant que, après tout, les dépôts sont garantis par le gouvernement et qu'ils feraient tout aussi bien d'obtenir un rendement de 12 ou 13 p. 100, s'ils le peuvent.

M. Cornelissen: Monsieur le président, notre expérience démontre que dans les institutions financières, le premier signe de difficultés éventuelles est que les taux d'intérêt sur les dépôts augmentent, ce qui fait l'objet d'une publicité tapageuse. À force de crier au loup...

Le président: Il y a l'exception suivante: je pense qu'il est juste de dire que même les meilleures institutions ont traversé des périodes où elles étaient un peu à court d'argent; elles ont alors affiché dans leurs vitrines une augmentation des taux d'intérêt d'un quart ou d'un demi p. 100. La société de M. Somerville, qui a des bureaux en face de mon cabinet d'avocat, l'a fait.

M. Somerville: C'est exact.

M. Cornelissen: Vous avez tout à fait raison, mais quiconque connaît bien cette industrie... Pour des gens comme M. Potter, qui garde toujours une vue d'ensemble de toutes les

[Texte]

trust companies, was able to and has been sounding warning bells long, long before anything happened.

Mr. Potter: Mr. Chairman, Mr. Cornelissen is exactly right. In many cases I have phoned the regulatory people, and in one definite case I can remember that the registrar phoned the company and told him to desist and had him remove the advertising, because that rate... I mean, if it is a quarter or something like that I can understand; but when it is so much higher than the major companies, you know, as Mr. Cornelissen said, it is a warning light. We try to police that through moral suasion and by talking to the regulator.

Mr. Somerville: For instance, in the Canadian Commercial Bank for the last long, long period of time they have been paying more for money than we could lend it at, so we knew what had to happen.

Mr. Minaker: Northland had an ad in a Calgary paper on Tuesday when we were in Calgary, still advertising they were available.

Mr. Somerville: They sent letters around to everybody in Toronto saying shop them all and find the best rate and they will give you 1% more.

Mr. Potter: When you examine their spreads over the last three years, I think it is self-evident that you cannot operate on a spread of 0.20.

The Chairman: You have not made any representations to us this evening on the percentage of assets, how we should break up investment assets—in other words, how much should be allowed into real estate, how much should be allowed into mortgages, commercial lending. You have suggested perhaps unlimited lending in personal loans. Have you any thought about a larger basket clause that would cover a whole series of things? Because obviously some people are very good at personal lending. On the other hand, some people are very good at leasing and are not organized for personal lending. There have been trust companies that are heavily into personal lending and that have had their troubles. I think, Mr. Somerville, you will agree to that.

• 2200

Mr. Somerville: Yes.

Mr. Cornelissen: Mr. Chairman, the green paper did not get into specifics as to what those percentages should be. But I think our response would be similar to the position we take on commercial lending. Where a company has a demonstrated track record and expertise in a particular lending or investment category, it should be allowed to increase as percentages over a period of time with a full level of comfort from the regulators.

The Chairman: Commercial lending; the real question is what is defined as "commercial lending". Is it your intention that "commercial lending" would be lending to corporations

[Traduction]

sociétés de fiducie, les signes de danger étaient évidents depuis longtemps déjà.

M. Potter: Monsieur le président, M. Cornelissen a tout à fait raison. Dans bien des cas, j'ai prévenu les organismes de réglementation, et dans un cas en particulier, je me rappelle que le registraire a appelé les représentants de cette compagnie en leur demandant de se rétracter et de retirer leur publicité, puisque le taux annoncé... S'il s'agit d'une augmentation d'un quart p. 100, ou de quelque chose de semblable, je peux bien comprendre; cependant, lorsque le taux offert est beaucoup plus élevé que celui des grandes sociétés, comme le disait M. Cornelissen, cela devient un avertissement. Nous essayons de contrôler tout cela grâce à des pressions morales et en discutant avec les responsables de la réglementation.

M. Somerville: Par exemple, la Banque commerciale canadienne offrait depuis longtemps sur les dépôts un taux plus élevé que celui de nos prêts; nous savions donc ce qui devait arriver.

M. Minaker: Mardi, nous étions à Calgary, et la *Northland* annonçait encore dans le journal qu'elle était disponible.

M. Somerville: Cette banque a envoyé une lettre à tout le monde, à Toronto, disant: recherchez le meilleur taux, puis venez nous voir, nous vous donnerons 1 p. 100 de plus.

M. Potter: Si vous examinez leurs marges au cours des trois dernières années, je pense qu'il est évident qu'il est impossible de fonctionner avec une marge de 0.20.

Le président: Dans votre exposé de ce soir, vous n'avez pas parlé de la proportion des actifs, de la façon dont nous devrions ventiler les actifs investis—autrement dit, quelle proportion des fonds devrait être consacrée à l'immobilier, aux hypothèques, aux prêts commerciaux. Vous avez proposé qu'aucune limite ne soit imposée aux prêts personnels. Avez-vous songé à une disposition plus vaste qui toucherait toute une série de domaines? Il est évident que certaines organisations excellent dans le domaine du prêt personnel. D'autre part, certaines autres excellent dans le domaine du financement des ventes et ne sont pas bien organisées pour consentir des prêts personnels. Certaines sociétés de fiducie ont consenti beaucoup de prêts personnels, ce qui leur a occasionné des difficultés. M. Somerville le reconnaîtra sûrement.

M. Somerville: Oui.

M. Cornelissen: Monsieur le président, le Livre vert ne précise pas ce que devraient être ces proportions. Je crois néanmoins que nous adopterions une position semblable à celle que nous avons prise sur les prêts commerciaux. Lorsqu'une compagnie a acquis une grande expérience dans un domaine particulier d'investissement ou de prêt, les organismes de réglementation devraient lui permettre sans inquiétude d'accroître graduellement ses activités dans ce domaine.

Le président: Les prêts commerciaux; la véritable question est de savoir ce qu'on entend par «prêts commerciaux». D'après vous, les «prêts commerciaux» devraient-ils être des prêts

[Text]

for inventory, work in progress, receivables; that type of lending?

Mr. Cornelissen: No, I think the "commercial lending" as it was loosely referred to really referred to unsecured commercial lending. I think secured commercial lending does fall within our parameters provided the loan:value ratio is sufficient.

The Chairman: You are talking of secured commercial lending . . .

Mr. Cornelissen: When we talk about "commercial lending", we really mean unsecured commercial.

The Chairman: Do you really mean unsecured commercial lending?

Mr. Cornelissen: Yes.

The Chairman: Just notes to corporations; promissory notes.

Mr. Potter: At the present time, Mr. Chairman, under both the federal and the provincial acts we are allowed to make commercial lending when it is secured; what we call "eligible loans" and so forth. In the back of our brief we put a definition that was discussed with Mr. Humphreys at some length back in 1982, and he agreed to the definition. As Mr. Cornelissen has pointed out, this is really asset lending or unsecured lending, because the other lending is in place now. When we talk about "commercial lending", we are also including leasing and so forth. Perhaps Mr. Marchment, his company being very heavy in leasing, would like to cover that further.

Mr. Marchment: Most of our lending is in the fixed asset category. But your question was up in the current assets.

The Chairman: Right.

Mr. Marchment: The only current asset lending we do is wholesale auto.

The Chairman: Yes, I know. Was it the intention of the other trust companies to go into what is in many senses really the essence of banking: lending on current assets, receivables, stock-in-trade, work in progress?

Mr. Potter: Mr. Chairman, our companies have been making commercial lending in the basket clause for well over 10 years.

The Chairman: Not very much of it. Most of it, I have found in examining your officers, Mr. Potter, has essentially been commercial loans . . .

Mr. Potter: That are qualified..

The Chairman: —that are qualified or are covered by a chattel mortgage or by a conditional sales contract or are in addition to a floating charge on real estate or something of that nature. I am talking about straight promissory note lending that you might make with a commercial bank.

[Translation]

consentis à des sociétés pour financer leur inventaire, pour des travaux en cours, pour des comptes à recevoir, ce genre de choses?

M. Cornelissen: Non; par «prêts commerciaux», expression utilisée en termes généraux, on entendait les prêts commerciaux consentis sans garantie. À mon avis, les prêts commerciaux avec garantie s'inscrivent dans nos paramètres à la condition que le ratio prêt-valeur soit suffisant.

Le président: Vous parlez ici des prêts commerciaux avec garantie . . .

M. Cornelissen: Par «prêts commerciaux», nous voulons dire en fait prêts commerciaux non garantis.

Le président: Parlez-vous vraiment de prêts commerciaux sans garantis?

M. Cornelissen: Oui.

Le président: Il s'agit de billets à ordre consentis à des sociétés.

M. Potter: Actuellement, monsieur le président, en vertu des lois tant fédérales que provinciales, nous sommes autorisés à faire des prêts commerciaux lorsqu'ils sont assortis d'une garantie; c'est ce que nous appelons les «prêts admissibles», etc. Au dos de notre mémoire, vous trouverez une définition que M. Humphreys a acceptée, suite à une longue discussion en 1982. Comme l'a précisé M. Cornelissen, il s'agit en fait ici de prêts sur actif ou de prêts sans garantie, puisque nous sommes déjà autorisés à consentir l'autre type de prêts. En parlant de «prêts commerciaux», nous incluons également le financement des ventes, etc. Puisque la société de M. Marchment est assez forte dans le domaine du financement des ventes, il voudra peut-être en dire quelques mots.

M. Marchment: La plupart de nos prêts sont consentis pour des immobilisations. Votre question portait sur les actifs de roulement.

Le président: Exactement.

M. Marchment: Les seuls prêts que nous consentons sur des actifs de roulement sont pour l'achat d'automobiles en gros.

Le président: Oui, je le sais. Les autres sociétés de fiducie avaient-elles l'intention de se lancer dans ce qui est essentiellement le fondement de l'activité bancaire, à savoir les prêts sur actif de roulement, sur comptes à recevoir, sur fonds de commerce, sur les travaux en cours?

M. Potter: Monsieur le président, nos sociétés pratiquent le prêt commercial en vertu de la close générale depuis au-delà de dix ans.

Le président: Pas dans une large mesure. En interviewant vos agents, monsieur Potter, j'ai appris que la plupart de ces prêts commerciaux . . .

M. Potter: Étaient conditionnels.

Le président: . . . étaient conditionnels ou étaient garantis par une hypothèque sur biens meubles, ou par un contrat de vente conditionnelle; ou encore, ils étaient assortis d'une charge flottante sur des biens immobiliers ou d'autres instru-

[Texte]

Mr. Potter: What we are trying to point out is that it is primarily the major companies, the companies represented here and some of the other companies . . . you get it down to probably nine or ten companies that will be in this area. These are the companies that are heavily capitalized, that have been in business for years. In the Ontario draft act you cannot get into commercial lending unless you have a minimum capitalization of \$15 million. Obviously you have to have a number of branches, you have to have the expertise, and so forth. It is really the major companies that will be involved in the commercial lending we are discussing tonight.

The Chairman: Right.

The next questions are on capital and the quality of capital. What would happen if we refused to accept as capital subordinated debt or preferred shares that required a mandatory payment of a dividend, quarterly or otherwise?

Mr. Marchment: Mr. Chairman, subordinated debt arose with my company.

The Chairman: It arose in the Canadian Commercial Bank and it is in the Northland Bank. It has been used by all sorts of people. The major banks have it.

Mr. Marchment: No, it did not exist . . .

The Chairman: Until you started.

Mr. Marchment: —until 1974, when our company became under-capitalized.

The Chairman: Yes.

• 2205

Mr. Marchment: And it was at a time that we could not get capitalization, obviously, because we were in poor shape; we could not go and raise common equity. It was an agreement made between the Minister of Finance of that time, Mr. Turner, and ourselves to allow subordinated debt. It worked quite well; it was paid off and the company went on to where it is today—a long way from that period of time. I think it was a useful device, there being no other way to help us at that time, and therefore I think it would be legitimate if that happened to some other company at some point. That is because that debt, incidentally, has to come from our principal shareholder since the public is not going to put it in. It is there against a workout plan to be redeemed and is not the permanent part of your capital.

Mr. Cornelissen: If I may respond to the preferred share issue, I think the key issue on preferred shares is whether it is retractable by the holder or not.

The Chairman: The problem is that the preferred issue requires a dividend.

Mr. Cornelissen: I understand.

[Traduction]

ments de cette nature. Je parle ici de prêts directs, par billets à ordre, comme ce serait possible avec une banque commerciale.

M. Potter: Nous soulignons le fait que ce sont principalement les grandes sociétés, celles qui sont représentées ici, et quelques autres . . . Il y a environ neuf ou dix sociétés qui oeuvreront dans ce domaine. Il s'agit de ces sociétés dont le capital est considérable, qui sont en affaires depuis de nombreuses années. En vertu du projet de loi ontarien, il serait interdit de consentir des prêts commerciaux à moins d'avoir un capital minimum de 15 millions de dollars. Il faut évidemment disposer d'un certain nombre de succursales, d'une grande expérience, etc. Donc, ce ne sont que les compagnies les plus importantes qui offriront le genre de prêts commerciaux dont nous parlons ici ce soir.

Le président: Très bien.

Les prochaines questions portent sur la qualité du capital. Que se produirait-il si nous refusions d'accepter comme capital les dettes de rang inférieur ou les actions privilégiées pour lesquelles il est obligatoire de verser un dividende, soit trimestriellement, soit autrement?

M. Marchment: Monsieur le président, les dettes de rang inférieur existent dans ma société.

Le président: Il en est de même pour la Banque commerciale canadienne et pour la Banque Northland. Cet outil a été utilisé par bien des gens, y compris les plus grandes banques.

M. Marchment: Non, cela n'existait pas . . .

Le président: Jusqu'à ce que vous commenciez.

M. Marchment: . . . jusqu'à 1974, quand notre société est devenue sous capitalisée.

Le président: Je vois.

M. Marchment: C'était à une époque où nous ne pouvions trouver de capitaux, parce que nous étions en difficulté; nous ne pouvions mobiliser de capitaux. C'était une entente conclue entre M. Turner, ministre des Finances de l'époque, et nous-mêmes, pour autoriser des dettes de rang inférieur. Cela a donné toute satisfaction, les dettes ont été payées et la société a prospéré pour en arriver où elle est aujourd'hui, dans une situation bien différente de celle de l'époque. C'est un moyen qui s'est avéré utile, car il n'y en avait pas d'autre pour nous aider à l'époque, et c'est pourquoi je crois que d'autres sociétés devraient pouvoir en profiter. Je vous ferai remarquer en passant que c'est parce que cette dette doit provenir de notre principal actionnaire, puisque le public ne peut intervenir. Cela fait partie d'un plan général de sauvetage, et il n'est donc pas un élément permanent de votre capital.

M. Cornelissen: Ce qui me paraît essentiel à propos de l'émission d'actions privilégiées, c'est de savoir si celles-ci sont rachetables au gré du détenteur ou non.

Le président: La difficulté, c'est qu'une émission d'actions privilégiées exige un dividende.

M. Cornelissen: Je comprends.

[Text]

The Chairman: If you miss a dividend... well, all hell breaks loose. So if you miss the dividend, you might as well turn the key in the lock. On the other hand, if you reduced your common dividend, or did not pay a common dividend, it would be perceived entirely differently.

Mr. Cornelissen: My understanding of most preferred shares is that if a dividend is dropped it does not necessarily mean that the holders have to be repaid. It does usually mean that the preferred shareholders have a vote equivalent to the common shareholders of the company. The fact that they do get a dividend ahead of the common shareholders is correct, but the point is that their dividend claims are always subordinate to claims of other depositors and creditors.

The Chairman: I raise it simply because of the issue with the Canadian Commercial Bank. Their directors' meeting of March 1 was to declare a dividend for April 30 and let it be known publicly that the dividend was declared, knowing full well from all the information available that the company was in fact insolvent, did not have any money in profits from which to pay a dividend and really could not pay it at all. But they had really declared the dividend to give the company an element of confidence while they were approaching the Minister of Finance to organize a bail-out, knowing full well, too, that at the same time the Minister of Finance had received advice from regulators from California that the company was broke.

Mr. Cornelissen: It is done exactly the same way with common shares.

The Chairman: You understand what I am saying here? The fear is that if you do not pay the dividend, you are in trouble. This is why we are very concerned about the quality of capital. I just wanted to flag that to you to see what representations you might want to make, or might want to think about and make later as we go along.

Mr. Cornelissen: Mr. Chairman, I do not think it necessarily impugns the quality of preferred shares as capital, provided they are perpetually there. The actions the directors took in declaring that particular dividend on the preferred shares they could equally have taken with respect to the common shares.

The Chairman: Perhaps that is true, yes; except they were not paying dividends to common shareholders.

Mr. Cornelissen: Right. It is, however, a warning signal, I agree.

The Chairman: I have no other questions. Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman. I have just one question, and I recognize it might be considered to be loaded. What is your opinion of government bail-outs of financial institutions that have gone under?

Some hon. members: Oh, no!

The Chairman: Simon! What are you talking about?

[Translation]

Le président: Si vous sautez un dividende, tous les démons se déchaînent. Autant mettre la clé sous le paillason. Il en irait tout autrement, par ailleurs, si vous diminuiez ou ne versiez pas de dividende ordinaire. La chose apparaîtrait sous un tout autre jour.

M. Cornelissen: Je croyais que dans le cas de la plupart des actions privilégiées, le fait de ne pas verser de dividende une fois ne signifie pas nécessairement qu'il faut rembourser les détenteurs. Cela signifie, en général, que les détenteurs d'actions privilégiées ont un vote, au même titre que les détenteurs d'actions ordinaires de la société. Il est vrai qu'ils reçoivent leurs dividendes avant les actionnaires ordinaires, mais leur droit au dividende passe toujours après celui d'autres déposants et créanciers.

Le président: C'est une question que je soulève uniquement à propos de la Banque commerciale canadienne. L'intention était de déclarer un dividende pour le 30 avril, lors de la réunion des administrateurs du 1^{er} mars, et de faire savoir publiquement que le dividende avait été déclaré, tout en sachant fort bien que la société était en état de cessation de paiement et n'avait pas fait suffisamment de bénéfices pour verser des dividendes et était donc insolvable. Mais le dividende avait été annoncé pour créer un climat de confiance pendant que la société essayait d'obtenir du ministre des Finances l'organisation d'une opération de renflouement, sans ignorer cependant que le ministre des Finances avait été avisé par les responsables de la réglementation, en Californie, que la société était en déconfiture.

M. Cornelissen: Cela se passe exactement de la même façon avec des actions ordinaires.

Le président: Est-ce que vous comprenez ce que je veux dire? On craint de se trouver en difficulté si on ne verse pas de dividende, et c'est pourquoi nous nous préoccupons tant de la qualité des capitaux. Je voulais simplement souligner cela, afin de voir ce que vous aviez à en dire, ou si vous préféreriez y réfléchir et revenir par la suite sur cette question.

M. Cornelissen: Monsieur le président, cela ne me paraît pas nécessairement porter atteinte à la qualité des actions privilégiées en tant que capital, à condition qu'elles soient là constamment. La décision des administrateurs de déclarer ce dividende sur les actions privilégiées aurait pu être prise tout aussi bien pour les actions ordinaires.

Le président: Peut-être bien, si ce n'est que les actionnaires ordinaires n'avaient pas touché de dividende.

M. Cornelissen: C'est exact. Je reconnais toutefois que c'est un signal d'alarme.

Le président: Je n'ai pas d'autre question. Monsieur de Jong.

M. de Jong: Je vous remercie, monsieur le président. Je n'ai qu'une question, et elle sera peut-être considérée comme insidieuse: quelle est votre opinion sur le renflouement, par le gouvernement, d'institutions financières en faillite?

Des voix: Oh, non!

Le président: Mais de quoi parlez-vous, Simon?

[Texte]

Mr. de Jong: I am interested to know what Mr. Cornelissen thinks of the government coming to the rescue of some of the financial institutions.

Mr. Somerville: Well, in the sense that we have to pay, we have substantial trouble with it.

Mr. Cornelissen: Generally, in support of that remark, I think we believe that a certain depositor market discipline should be encouraged. That is particularly true in view of the current absence of proper controls, both federally and provincially, to recognize problems and step in and do something about them in a timely fashion.

• 2210

Mr. Dorin: I have one question. It goes back to the earlier discussions about companies that pay higher interest rates to attract depositors' funds. What we have seen in some of the failures of trust companies, one of the general themes that went through them, or let us say the financial institutions that got into difficulty, is they sometimes got diverted from being in the financial business to being in some other business and used the financial institution as a vehicle to gather up depositors' funds to use as capital. That is primarily real estate development companies and companies in the real estate business, where if you have a fairly narrow ownership, you have a situation where a company can invest in the real estate business directly. If they are successful, the benefits that accrue to taking that increased risk accrue to the owner, while generally no increased benefit is paid to the depositor for the risk he has vicariously assumed.

In view of that, I am wondering whether when we talked earlier about limiting the amounts of various components of investments such as in real estate or in commercial banking to 10%, 25% of deposits or whatever . . . whether we should base those more risk-oriented investments on capital rather than on a percentage of deposits, such as if you want to invest directly in the real estate business, maybe two times capital, so there would always be a minimum amount of shareholders' equity involved.

Mr. Marchment: Our brief says we think it should be limited to 100% of capital; and that is what is being recommended in the Province of Ontario.

I think, however, when you are talking of real estate and you think of specific ones, including Canadian Commercial Bank and its real estate involvement . . . it happens to be an investment; but you can pick the bank failures in the United States, where the funds were improperly loaned for all kinds of business ventures. I guess you could also question even the Canadian practices, where they have loaned to countries like Argentina in amounts which were inappropriate to the amount of their capital. I believe even earlier this year we had an instance of one of the chartered A banks lending at least as much as their total capital—I believe it was in excess of their total capital—on an investment. They were instructed to reduce the amount they had loaned. So I guess it comes back

[Traduction]

M. de Jong: J'aimerais savoir ce que M. Cornelissen pense du sauvetage, par le gouvernement, de certaines institutions financières.

M. Somerville: Si c'est nous qui payons les pots cassés, nous y trouvons beaucoup à redire.

M. Cornelissen: À l'appui de cette remarque, et d'une façon générale, nous pensons qu'il conviendrait d'encourager une certaine discipline du marché des déposants. Surtout quand il y a, comme actuellement, un manque de contrôle, tant au niveau fédéral que provincial, de sorte que les difficultés ne sont pas connues assez tôt pour permettre une intervention en temps opportun.

M. Dorin: Je voudrais revenir sur la question des sociétés qui, pour attirer des capitaux, consentent à payer des taux d'intérêt plus élevés. Ce qui s'est produit très souvent dans le cas de sociétés de fiducie ou d'institutions financières qui ont dû déposer leur bilan, c'est qu'elles ne se sont pas contentées d'être des établissements financiers, mais se sont engagées dans d'autres transactions, en se servant de l'institution financière pour mobiliser des capitaux. Il s'agissait surtout de transactions de promotion immobilière où, lorsque les propriétaires sont très peu nombreux, la société peut investir directement en biens immobiliers. En cas de succès, c'est le propriétaire qui bénéficie généralement de l'augmentation des bénéfices liés à l'augmentation du risque, le déposant ne gagnant généralement rien à avoir indirectement risqué davantage.

Compte tenu de cette situation, je me demandais, lorsque nous parlions tout à l'heure de limiter à 10 p. 100 ou 25 p. 100 des dépôts, ou pour tout autre pourcentage, en proportion des divers éléments des investissements en biens immobiliers ou en banque commerciale . . . Dans le cas de ces investissements qui présentent de grands risques, devrions-nous prendre comme base le capital plutôt qu'un pourcentage des dépôts, de sorte que si la société peut faire de la promotion immobilière directe, on exige par exemple deux fois plus de capital, afin que seule une petite proportion des fonds propres des actionnaires soient en jeu?

M. Marchment: Nous disons, dans notre mémoire, que la limite devrait être 100 p.100 du capital, et c'est ce qui est recommandé dans la province d'Ontario.

Je pense toutefois que lorsque vous parlez de biens immobiliers et pensez à certains cas précis, celui de la Banque commerciale canadienne et des affaires de biens fonciers dans lesquelles elle s'est lancée . . . il s'agit là par hasard d'un investissement, mais dans le cas des faillites de banque aux États-Unis, les capitaux étaient prêtés à tort et à travers pour toutes sortes d'entreprises commerciales. Vous pourriez d'ailleurs également remettre en question les pratiques canadiennes qui ont autorisé le prêt, à des pays comme l'Argentine, de sommes démesurées par rapport au capital de la banque. Cette année encore, nous avons eu le cas d'une des banques à charte de l'annexe A qui a prêté l'équivalent de tout son capital, ou plus, pour un investissement. Elle a reçu pour

[Text]

to not necessarily the type of thing you invest in, but the amounts you should in any event lend.

Real estate, as I say, has been 100%, but we have talked within our brief and the presentations where a loan should not exceed, say, 20% of equity; whereas it has been the practice of the Canadian chartered banks to lend 100% or 150%, depending on how they saw the value of their investment.

Mr. Dorin: You do not have any problem with the general philosophy of basing limitations in the higher-risk areas on capital, as opposed to percentages of . . .

Mr. Marchment: That is how you perceive risk. In retrospect it is much easier. But lending to South American countries at the time that they were made . . . were seen as sovereign loans, and excellent. I am sure lending on many real estate transactions was also seen that way. It is only by hindsight that we realize they were not such good loans and they probably never will be repaid. So it is a question of how do you know that at the time you are doing it? You would not have this discussion if you had not had problems in those particular areas. But you know, time goes on and I suppose there will be some other area in which there is lending and it then comes back to how much of your capital should you put at risk in any category of assets.

• 2215

Mr. Dragan: Your question, as I understand it, is directed toward the total lending of the institution rather than the loans to one borrower.

Mr. Dorin: Well, both. But actually I am also looking at it in terms of equity positions rather than simply loans, actual real estate direct ownership as opposed to loans to a party who holds the real estate.

Mr. Cornelissen: If I can supplement that, it is my understanding—and I may be incorrect—that in the U.K. we have a bank subsidiary, acknowledged by the Bank of England in the U.K., that the U.K. banking regulations do have parameters imposed, both as a percentage of assets and of capital. I think your point is a very good one. For example, if you get one company that is leveraged 25 to 1 and it has, say, 10% of its assets in real estate, that is a far more serious position than a company which is leveraged 15 to 1 which also has 10% of its assets in real estate, because the absolute amount of real estate versus capital becomes quite different relative to the leverage of those two different companies. I think it is an interesting point to pursue.

Mr. Dorin: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Clendenning: One quick question, Mr. Chairman. You propose extremely severe penalties for self-dealing. I was

[Translation]

ordre de diminuer le montant du prêt. Ce n'est donc pas nécessairement sur le genre de placement qui est fait qu'il convient d'intervenir, mais sur les montants qu'il conviendrait de ne pas dépasser.

C'était jusqu'à présent 100 p.100 du capital en biens immobiliers, mais dans notre mémoire, nous recommandons qu'un prêt ne devrait pas dépasser 20 p. 100 des fonds propres, alors qu'il a été d'usage, pour les banques à charte canadiennes, de prêter 100 p.100 ou 150 p.100, selon la valeur qu'elles attribuaient à leurs investissements.

M. Dorin: Vous ne voyez pas de difficultés au principe d'imposer des plafonds au capital dans le cas d'entreprises à risque, en opposition aux pourcentages . . .

M. Marchment: Cela dépend de ce que l'on entend par risque; rétrospectivement, c'est toujours plus facile. Mais à l'époque où les prêts aux pays d'Amérique du Sud ont été consentis, on jugeait l'affaire excellente. Je suis sûr qu'il en était de même, dans un grand nombre de cas, des prêts pour opérations immobilières. Ce n'est qu'après coup qu'on se rend compte que ce n'était pas une bonne affaire et que ces prêts ne seront probablement jamais remboursés. Mais comment savoir cela au moment où on les consent? Cette discussion ne serait pas nécessaire si l'on n'avait pas eu des difficultés dans des transactions de ce genre. Mais les choses évoluent, et des difficultés pourront surgir, donc, pour d'autres catégories de transactions et l'on en revient alors à la question de savoir quelle est la proportion du capital qui devrait être risqué dans l'une ou l'autre catégorie d'avoirs.

M. Dragan: Autrement dit, si je vous ai bien compris, c'est à l'ensemble des prêts d'une institution que nous devrions nous intéresser plutôt qu'aux prêts consentis à un seul emprunteur.

M. Dorin: C'est aux deux aspects de la question qu'il faut s'intéresser. Je voudrais plutôt voir la question sous l'angle des capitaux propres que sous celui des prêts, sous celui de la propriété directe des biens immobiliers plutôt que sous celui des prêts consentis à un tiers qui détient ces biens immobiliers.

M. Cornelissen: Une précision: je crois comprendre—mais je n'en suis pas sûr—qu'il existe en Grande-Bretagne une filiale de banque reconnue dans ce pays par la *Bank of England* et que les règlements bancaires britanniques ont imposé des paramètres tant pour le capital que pour le pourcentage des avoirs. Je trouve votre idée excellente. C'est ainsi que si vous avez une société à facteur d'accroissement de 25 à 1 qui a, mettons, 10 p. 100 de ses avoirs en biens immobiliers, la situation est bien plus grave que celle d'une société à facteur d'accroissement de 15 à 1 qui a également 10 p. 100 de ses avoirs en biens immobiliers, car la proportion absolue de biens immobiliers par rapport au capital change du tout au tout pour ces deux sociétés. C'est donc une idée qui mérite de la réflexion.

M. Dorin: Je vous remercie, monsieur le président.

M. Clendenning: Une petite question, monsieur le président. Vous réclamez des mesures rigoureuses dans le cas des

[Texte]

wondering if you could elaborate somewhat on what you have in mind for penalties for self-dealing.

Mr. Somerville: We have in mind any number of things. Number one, cut off Canada Deposit Insurance. That will stop it instantly. Two: send them to jail. Give them a very large fine, any number of . . . We think they should be penalized to the limit. Canada Deposit Insurance, in our opinion, could be used to a much greater extent to make the unscrupulous operate in a scrupulous manner.

The Chairman: Mr. Carter.

Mr. Potter: Following up on Mr. Clendenning's question, would the detection of self-dealing not be ex-poste, after the fact, so it could very well be that you do not have an institution left so it makes no difference whether you impose a heavy fine or, alternatively, cut off deposit insurance?

The Chairman: It sure does to the person who did it.

Mr. Somerville: I think, if it were on the table and they knew what the results would be, it would be quite a deterrent.

Mr. Potter: I think we made that point in our opening statement: Severe penalties and, if necessary, Criminal Code action. If you have penalties severe enough, I think you have a very tough barrier and they are going to think twice before they pass that barrier.

The Chairman: Mr. Madden.

Mr. Madden: Mr. Somerville, for the first time in this country we have three regulatory models being proposed: the federal model, the Ontario model and the Quebec model and all three of these affect the trust industry and many of its members. These three models take very different approaches with respect to capital and investment and structure, commercial lending, etc. My question to you is: Are you concerned about the fact these three models are being proposed concurrently, and if you are concerned about it, what would your advice be to this committee with respect to trying to get some harmony?

Mr. Somerville: We are extremely concerned about the different routes being followed by different jurisdictions at the same time. My advice would be to try to the limit to work out a satisfactory arrangement or agreed arrangement with the provinces and with CDIC so that one regulation was standard across Canada.

Mr. Madden: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Are there any other members who have further questions?

I want to thank you for a very excellent presentation and for your help in our deliberations.

Mr. Somerville: I would like to thank you very much for having us.

The Chairman: The meeting is now adjourned until tomorrow afternoon at 3.30 p.m. in this room.

[Traduction]

transactions intéressées. Quel genre de mesures envisagez-vous dans ce cas?

M. Somerville: Nous avons songé à plusieurs possibilités: tout d'abord, la suppression de l'assurance-dépôts de la SADC. Ce serait un moyen radical. En deuxième lieu, la peine de prison. Imposez une amende très élevée, ou un très grand nombre de . . . les peines les plus rigoureuses devraient être infligées. L'assurance-dépôts de la SADC pourrait être beaucoup mieux exploitée pour ramener les financiers véreux sur le chemin de l'honnêteté.

Le président: Monsieur Carter.

M. Potter: Pour revenir à la question de M. Clendenning, les transactions intéressées ne sont-elles pas découvertes après coup, quand l'institution n'existe peut-être plus, de sorte que les sanctions s'avèrent inutiles, qu'il s'agisse d'amendes ou de la suppression de l'assurance-dépôts?

Le président: Mais c'est une drôle de différence pour le larron.

M. Somerville: Je crois effectivement que ce serait un facteur de dissuasion si l'avertissement était clair et les résultats connus.

M. Potter: Nous avons dit cela très clairement dans notre déclaration d'ouverture: sanctions sévères et, si besoin est, intervention du Code criminel. Si les peines sont suffisamment rigoureuses, vous allez les faire réfléchir à deux fois avant d'enfreindre les règles.

Le président: Monsieur Madden.

M. Madden: Monsieur Somerville, c'est la première fois dans ce pays qu'on nous propose trois modèles de règlement: le modèle fédéral, le modèle de l'Ontario et celui du Québec, et tous trois concernent le secteur de la fiducie et un grand nombre de ses membres. Ces trois modèles adoptent des méthodes très différentes sur le capital, l'investissement et sa structure, le prêt commercial, etc. Êtes-vous inquiet de ce que ces trois modèles soient proposés concurrentement? Dans l'affirmative, quel conseil donneriez-vous à ce Comité pour essayer d'harmoniser ces modèles?

M. Somerville: Oui, nous nous inquiétons beaucoup de ce que des méthodes aussi différentes soient appliquées en même temps par différentes juridictions. Nous vous conseillons de vous efforcer d'arriver à un compromis avec les provinces et avec la SADC, afin que le règlement soit le même pour tout le Canada.

M. Madden: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Je vous remercie de votre excellent mémoire, ainsi que de l'aide que vous nous avez donnée dans nos délibérations.

M. Somerville: C'est à moi de vous remercier.

Le président: La séance est levée et reprendra demain après-midi, dans cette salle, à 15h30.

APPENDIX "FNCE-46"

Canadian Institute of Actuaries Presentation
House of Commons Finance Committee -- 10 Sept 1985

We thank you, Ladies and Gentlemen of the Committee, for permitting this presentation by the Canadian Institute of Actuaries. May I introduce the four of us. I am Kenneth Clark, the President-Elect of the Institute. Mr. James A. Brierley is the Chairman of our Committee on Financial Reporting, and a member of our Committee on the Role of the Valuation Actuary. Mr. David R. Johnston is the Chairman of our recently-constituted Committee on Solvency Standards. Mr. Brian Wooding, our Executive Director, is the senior staff person at our Secretariat here in Ottawa.

The Green Paper lists nine principles which the government believes will better serve the public interest in the regulation of financial institutions in Canada. Our presentation today deals with only one of those principles, but that principle is important. It is the principle that we should "ensure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system". This principle strikes a responsive chord in us, because actuaries have been concerned

with the solvency of financial institutions since the earliest days of our profession.

Actuaries already have a legislated role in the financial reporting and the solvency of certain financial institutions. In our presentation, we are going briefly to describe the work we do, the evolution of our statutory role, and how the Institute has responded to it. We shall then discuss a possible new role, a legislated continuing solvency role for the actuary similar to the present legislated financial reporting role of the actuary.

First, our work. An actuary is a professional who is skilled in the measurement of the current financial implications of future contingent events. That is an accurate definition, but it is a mouthful. Let me break it in pieces and describe them one by one. First consider future events. The future event which interests us is a financial institution's performance of an obligation made some time earlier to a customer. We are interested in the invested assets which back that obligation, and we measure how the cash flow expected to arise from them is matched to the cash flow expected to be required to perform the obligation. Where they are not matched, we have to consider the effect of interest rate swings up to the time of performance. These can be devastating and they are

unpredictable. The sum total of human knowledge on the point is that future interest rates will be higher or lower than or about the same as they are now.

These future events -- performance of an obligation made some time earlier -- are involved in many contracts sold by financial institutions. Next consider contingent events. A contingent event is one that may happen or not happen, or happen in more than one way. The insured house may burn down or not; if it burns, the loss may be total or partial. The insured person may live or die, remain well or become disabled. The pensioner may draw his pension for a long lifetime or a short one. Future contingent events of death, disability, and destruction are involved in the products of insurance companies and pension plans. The contingent events in insurance and pension products add a layer of complexity to our work on future events, but they can be dealt with by applying the laws of probability.

We are interested in the current financial implications of future contingent events because it is no good to measure the financial implications when a future event materializes and the obligation to the customer comes due. It's too late then. Solvency must be measured today by analyzing, as best we can, the current financial implications of the future events,

contingent or not, about which the financial institution has made promises to customers.

How have our skills been used? In the 19th century, the leading example of a long term contract was the life insurance policy. For over a century, the Boards of Directors of life insurance companies in Canada have relied on actuarial advice for management of their companies, including the vital aspect of continuing solvency. In the 20th century, the development of pensions led to a new area of practice for the actuary, as the trustees of pension plans called for actuarial advice in the management and the continuing of solvency of their plans. More recently, the growing complexity of property and casualty insurance has led to a demand for actuarial advice in the management of property and casualty insurance companies.

So, the role of the actuary as an advisor in the management of financial institutions became well established and has remained so. But our presentation to you today is about the actuary's role in the regulation of financial institutions. That role has tended to follow the actuary's role as an advisor to management, and was defined in legislation when government recognized that the actuarial skills which had proved useful in the management could also be useful in the regulation of financial institutions. Federal legislation

early in this century defined a role for the actuary in the financial reporting of life insurance companies. A subsequent series of amendments to the insurance statutes gave increasing responsibility to the actuary. In particular, the amendments of 1977 place great trust in the actuary's judgment. In response, our Institute has developed standards for the guidance of actuaries engaged in the work entrusted to us by the legislation, to help assure that the actuary's exercise of judgment is in accordance with generally accepted professional principles and practices. Those standards are binding on the actuaries working within their scope.

Later legislation defined a similar role for the actuary in the financial reporting of pension plans, in response to which our Institute developed similar standards for the guidance of actuaries engaged in the work entrusted to us by that legislation.

I have been speaking of federal legislation, but the same responsibilities for the actuary have been provided in provincial legislation.

More recently, legislation has been enacted in Quebec and has been proposed at the federal level for a similar role for the actuary in the financial reporting of property and casualty

insurance companies. Again, our Institute is developing standards for the guidance of actuaries in that area and those standards are at the exposure draft stage.

Now let us consider the Green Paper and in particular its principle that we should ensure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system. What skills of the actuary may be useful here?

Under present legislation, the responsibility of the actuary is to measure, and to give a formal opinion on, the actuarial liabilities of an insurance company or pension plan. The actuarial liabilities are the liabilities which depend on future contingent events, and typically those liabilities comprise well over 90% of the liabilities of an insurance company or pension plan.

The measurement of actuarial liabilities permits us to strike a balance sheet for the financial institution, and so to determine whether or not it is solvent at the balance sheet date. But, for the regulator as for management, it is not enough that the financial institution be solvent just at the balance sheet date, or rather that it was solvent at the balance sheet date. There must also be reasonable assurance that it will continue to be solvent for a while -- for the

regulator, a long enough while for the system to be effective. It takes time to make a balance sheet. Where there is a problem in that balance sheet, it takes time for the regulator to diagnose it, more time to decide what to do about it, and perhaps still more time to deal with owner resistance to what the regulator wants to do. In these turbulent and fast-moving times, the regulator's job is not a happy one.

The role of the actuary should in our view respond to the need not only for measuring solvency at a balance sheet date, but also for assuring solvency for a reasonable time afterwards. This term "continuing solvency" is sometimes called the "solidity of the company", or its "ability to continue as a going concern", or its "financial health". They all mean about the same thing.

Actuaries have to some extent already assumed this broader role and we are in the process of strengthening our professional standards so that we can do more. Legislation could bolster this role by calling on the actuary to give a formal opinion as to whether the financial institution does, or does not, meet an appropriate continuing solvency standard.

But what is an appropriate continuing solvency standard? Or, in balance sheet terms, by how much should assets exceed

liabilities to permit us to say that the financial institution meets the standard? This obviously is not an easy question, but we cannot dodge it because it is difficult. We have to have the best available answer. Otherwise, the regulator will not be able to regulate intelligently.

There appear to be two methods to answer the question. They may be called the "uniform formula method" and the "professional standards method". We do not believe that the uniform formula method will do a satisfactory job, but we do believe that a professional standards method will do the job. First let us look at the uniform formula method.

The uniform formula method is tempting because it does apply a uniform formula to all financial institutions of a given type, so it speciously seems practical and equitable. There is an example in the present legislation. The Canadian and British Insurance Companies Act provides that a stock life insurance company may mutualize itself by buying out its shareholders. Its resources normally require that it pay off the shareholders in installments rather than in a lump sum, with the amount and timing of the installments being figured so as to maintain a continuing solvency standard in the meantime. Section 91 of the Act defines the standard as 6% of the company's assets. So simple a standard may have

had some merit in the good old days when the provision was written into the law. It is at any rate better than nothing at all. But surely we can devise a better formula.

And we have! Last year, one of our members, Dr. Allan Brender, wrote a paper commissioned by the Department of Insurance titled "Minimum Capital and Surplus Requirements for Life Insurance Companies". In his paper, Dr. Brender recommends a formula which, while more complex and more scientific than the simplistic 6% of assets formula, is still a uniform formula applicable to all life insurance companies. Presumably, we can devise a comparable formula for property and casualty insurance companies, for trust companies, and any other financial institution which sells long term contracts.

Needless to say, the paper has excited lively interest and discussion among actuaries. While the paper is a remarkable piece of work, a consensus is growing among actuaries is that neither its formula nor any other uniform formula can take account of the circumstances of individual companies. These circumstances do vary enormously. The result of a uniform formula method which is appropriate on the average will be too stringent a solvency standard in one place and too lax a solvency standard in another place.

Perhaps it is unfortunate, but uniform formulae don't work well for complex financial institutions. We have a recent example. For the measurement of life insurance company actuarial liabilities, we used to have in Canada a kind of formula method, which was abandoned in the 1977 legislative changes for today's better method. That formula method continues in use in the United States, and is not working there either. The Americans are moving toward the method we have in Canada for the measurement of actuarial liabilities.

In our view, the appropriate continuing solvency standard requires the professional standards method. We don't rule out formulae; formulae are the actuary's stock in trade. But in the professional standards method, the actuary would be called on to apply his professional judgment in accordance with the standards of the profession, after taking account of the circumstances of the company. He would then give a formal opinion to the regulator as to whether or not the company meets an appropriate continuing solvency standard. We expect that the regulator could always, or almost always, rely on that opinion.

This is not a radical idea. Why can not the method for measuring whether or not a company meets an appropriate continuing solvency standard be similar to the method now

successfully in use for measuring the company's actuarial liabilities?

If this idea meets with your approval, the Canadian Institute of Actuaries will develop continuing solvency standards for the guidance of actuaries, which will take their place beside the standards now in force for other areas of actuarial practice and binding on actuaries engaged in the work entrusted to us by legislation. We shall consult with the Superintendent of Insurance in the development of the standards.

In summary: Our presentation deals with the Green Paper concern for solvency. Solvency of financial institutions has been an abiding concern of the actuarial profession. You, the legislators, have entrusted us as members of the profession with a financial reporting role for certain financial institutions. As a profession, we have developed standards to guide our members in the performance of their statutory role. An extension of that role is practical. We do not believe that a uniform formula method will provide an appropriate continuing solvency standard for today's diverse, fast-changing financial institutions. We believe that the application of professional standards can provide such a standard. We are prepared to develop the necessary supporting

professional standards for any extended role which you may call upon us to fulfill.

We thank you for your attention and will try to answer any questions you may have about our presentation.

APPENDIX "FNCE-47"



TRUST COMPANIES ASSOCIATION OF CANADA
L'ASSOCIATION DES COMPAGNIES DE FIDUCIE DU CANADA

HERBERT HOUSE, 7th Floor
335 BAY STREET
TORONTO, ONTARIO, M5H 2R3
(416) 364-1207

SUBMISSION BY
THE TRUST COMPANIES ASSOCIATION OF CANADA
TO THE
HOUSE OF COMMONS
STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS
ON THE
FEDERAL GREEN PAPER ON THE REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS
AND THE
WYMAN COMMITTEE REPORT ON DEPOSIT INSURANCE

TABLE OF CONTENTS

<u>SUBJECT</u>	<u>PAGE</u>
I. Introduction	
II. The Key Issue of Deposit Insurance Reform	
A. Co-Insurance	
B. Increased Insurance Coverage	
C. Risk Related Premiums	
D. Powers of CDIC and of Federal and Provincial Regulators	
E. CDIC Board of Directors	
F. Financing for CDIC:	
1. Premium Rate Increases	
2. Proposed Preferred Share Issue	
III. Institutional Restructuring versus Expansion of Direct Powers	
IV. Assessment of the "Green Paper" Proposals	
A. The Financial Holding Company	
B. The Schedule C Bank	
C. Self Dealing and Conflict of Interest	
D. The Supervisory System	
E. The Investment Rules:	
1. Expanded Lending Powers	
2. Diversification	
3. Matching of Assets and Liabilities	
4. Maximum Loan Size	
5. Maximum Mortgage Loan Restrictions	

6. Deposits With Banks
7. Investment in Real Estate
8. Investment in Non-Income Producing
Property
9. Transition Rules

F. Modernization of Legislation

1. Corporate Capacity
2. Role and Responsibility of Directors
3. Definition of Capital
4. Networking
5. Initial and Continuing Capital
Requirements
6. The Basis for Deposit Taking

G. Diversification of Lending Powers
- The Critical Issue

1. INTRODUCTION

The Trust Companies Association of Canada, which represents 41 federal and provincial trust companies across Canada (Appendix A), welcomes this opportunity to express its views on the important proposals contained in the Federal Green Paper on the Regulation of Financial Institutions. The trust industry has called for legislative modernization relating to financial services for more than a decade, and commends the current Government for the bold initiatives which it has put forward in the Green Paper, and for the extensive consultation which it has set in train. We firmly believe that the process now underway can lead to substantial improvement in the financial services environment in Canada.

The Green Paper establishes nine fundamental principles upon which the modernization of the financial services industry is to be based. These principles are to:

1. improve consumer protection;
2. strictly control self-dealing;
3. guard against abuses of conflicts of interest;
4. promote competition, innovation and efficiency;
5. enhance the convenience and options available to consumers in the marketplace;
6. broaden the sources of credit available to individuals and businesses;
7. ensure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system;

8. promote international competitiveness and domestic economic growth; and
9. promote harmonization of federal and provincial regulatory policies.

These principles translate into three main thrusts of the federal proposals:

1. to ensure the soundness and stability of the financial system;
2. to enhance the level of consumer protection, and
3. to promote a more competitive environment.

The Trust Companies Association agrees entirely with the Government that these must be the bases upon which any reforms or modernization of the financial services industry proceed, and that they must not be compromised. However, the Association believes that the Government should consider a broader range of alternatives by which these principles could be realized.

Specifically, while we do not object to the Financial Holding Company-Schedule C bank concept, and we are confident that this approach will be attractive to some members of the trust industry, we do not think that it should be the only option open to trust companies wishing simply to expand their scope of operation.

The trust industry has long been of the opinion that what is needed are incremental and evolutionary changes to the system. Changes which are brought about in co-operation

and co-ordination with the provincial governments recognizing the jurisdictional realities involved in financial services regulation in Canada.

In our view, the federal Government could achieve its objectives equally well by way of a modest expansion of the powers of existing institutions, coupled with enhanced supervisory and enforcement capabilities.

In the sections which follow, we will elaborate on these views, and attempt to show that there are alternative, and equally acceptable, approaches to the modernization of financial services legislation which can be undertaken in a manner consistent with the objectives and legitimate regulatory concerns of the Government.

II. THE KEY ISSUE OF DEPOSIT INSURANCE REFORM

Deposit insurance is one of the key elements in the creation of a stable and sound financial services industry. Given the obvious and serious difficulties which now exist in this area, reform of the current deposit insurance system must be a fundamental element in any modernization effort. The trust industry was happy to have had the opportunity to make a submission on the subject of deposit insurance reform to the Wyman Committee earlier this year, and has examined the recommendations submitted recently by the Committee to the Minister with great interest.

Given the central role that deposit insurance plays

in our financial system, the trust industry wishes to take this opportunity to make extensive comment on the Wyman Committee Report as part of the overall submission on the Green Paper.

A. CO-INSURANCE

One of the major recommendations of the Wyman Committee's Report is that a depositor co-insurance system, with an increased coverage limit, should be put into place (over a three year period) under which 90% of an individual's deposits up to \$100,000 would be insured. Such an approach, the Report suggests, would restore discipline to the marketplace and would largely eliminate problems associated with brokered deposits, multiple deposits and interest rate and commission controls.

In our Submission to the Committee filed last January, we took the position that although full deposit insurance tends to relieve both depositors and institutions from the discipline of the marketplace, and that benefits to the system in the shape of greater efficiency and reduced risk might well be achieved by an improvement of such discipline, co-insurance should, nevertheless, not be made a feature of the system. With the exception of one of our member institutions (as noted in Appendix C), we continue to hold this view.

The Wyman Committee's Report notes at its outset

that, " the primary object of CDIC should be to insure small unsophisticated depositors against loss and to administer the deposit insurance fund. All other objectives should be of a secondary nature".

We entirely agree with the Committee's identification of depositor protection as the most important objective of CDIC. It is indeed for this reason that we believe it would be inappropriate and unreasonable to place the burden of improving market discipline on depositors without first carrying out a comprehensive overhaul of regulatory systems and controls which would, in itself, contribute significantly to the improvement sought.

The Report views improved disclosure of financial information as a corollary to the proposition that depositors should share the risk of loss. We remain unconvinced that the majority of small depositors are in a position to benefit from improved and more comprehensive financial disclosure. As we noted in our January submission they simply do not possess the skills and expertise necessary to evaluate the complex information disclosed. Accordingly, it is likely that the interest rate being offered by a particular institution will remain the most powerful factor in consumer choice of a depository.

Indeed, the Wyman Committee Report makes the point that small depositors rely heavily on the regulatory authority to ensure that deposit taking institutions are safe and secure. Rather than attempt to gather and understand complex

financial information relating to an institution, small depositors will tend to assume that since a regulatory authority exists for this purpose, and the institution continues to be allowed to accept deposits, the institution must be safe and secure.

Another reason for the position we take is reflected in the Report's recognition that the public perception of an implicit guarantee of banks' deposits means that co-insurance would not exert market discipline on the banking industry. The Report refers to the recent action of the Alberta Law Society in drawing a distinction between trust companies, banks and other deposit-taking institutions as to their suitability as depositories for lawyers' mixed trust accounts. The action of the Law Society was successfully challenged by members of the trust industry. However, at the time of writing the Courts' decision in favour of the industry is under appeal. Several other provincial law societies, notably that of British Columbia, have indicated similar concerns about the suitability of trust companies as depositories as compared with the banks. Such concerns would only be strengthened by the advent of co-insurance.

We, too, made the point in our earlier submission that the government's implied guarantee that "no bank will be allowed to fail in Canada" means that partial deposit insurance, in whatever form, would apply only to non-banks and we are at one with the Committee in feeling

strongly that the public perception of that implicit guarantee has to be changed. We firmly believe that that must happen before any further consideration is given to the introduction of co-insurance.

B. INCREASED INSURANCE COVERAGE

Coupled with the Committee's proposal for a move to co-insurance is that for increased coverage to \$100,000. No reasons are given for the magnitude of the increase. We appreciate that if co-insurance on the basis of a 10% risk-sharing factor were to be introduced, depositors should not be put in the position of having their existing coverage of \$60,000 arbitrarily reduced to \$54,000. However, we do not understand why, when the existing limit has been in place for little more than two years - during which time the rate of inflation has been relatively low - the increase should need to be more than the amount that would be required to maintain effective coverage at \$60,000.

Certainly, increasing the level of coverage would increase the premium base. However, it must at the same time inevitably increase the exposure of the insurance fund to losses. In view of all the facts, we see no justification at present for an increase of coverage beyond the current level of \$60,000.

C. RISK RELATED PREMIUMS

The insurance premium rate structure is another matter of concern to member institutions. It is the view of some that the premiums charged should reflect the risk of loss to which CDIC is being exposed. This is not an unreasonable proposition in theory. However, in practice such a system would create administrative difficulties and, depending on how these rates were established, could be fundamentally unfair.

In principle, the trust industry, with one exception as noted in Appendix C, believes that the flat rate for all member institutions is the most sensible and should be maintained. Apart from the administrative difficulties involved in a system of risk related premiums, there is the question of necessity. If appropriate standards are established and enforced for membership in the deposit insurance system, and the supervisory and regulatory bodies are functioning properly, as we believe with proper reform they will, then all member institutions should be assumed to present very nearly the same level risk of loss to the system. That being so, one must question the basis upon which rates could be differentiated.

Furthermore, one must ask whether or not risk related premiums would truly be a deterrent to excessive risk taking behaviour in any case. Assuming rates are set annually and the authorities monitor member institutions carefully,

any premium adjustment could only occur after an institution was judged to be a problem case. By that time the effects of an increase in the premium would neither compensate the fund for the then expected loss nor act as a deterrent to the risky behaviour which has already occurred.

The Canadian Bankers' Association has suggested that an approach to risk related premiums would be to set rates on the basis of historical performance of the industry group to which a member institution belongs and perhaps on the basis of the size of the individual institution. We find such suggestions to be totally unacceptable in that the premiums would be unrelated to any objective measure of risk. The risk of loss is future, not historically oriented. It relates to the probability that a particular institution will fail and impose a loss on the insurance fund over the premium period. To establish a particular member institution's insurance premium rate on any basis other than its own particular risk characteristics would be totally unjustifiable and unfair.

Therefore, should a system of variable premium rates be further considered - which we repeat we do not believe should be the case - it could only be acceptable to the trust industry if premiums were established on the basis of a set of objective prudential criteria such as gearing ratios, liquidity, size of loans to individual borrowers, foreign exposure, and so on. On these objective bases, we are confident that the trust industry would fare well in comparison with other member institutions.

D. POWERS OF CDIC AND OF FEDERAL AND PROVINCIAL REGULATORS

Motivated by what is seen as the undue dependence of CDIC on federal or provincial regulators for the ongoing supervision of insured institutions, the Committee makes a number of recommendations designed to strengthen CDIC's hand in matters pertaining to the standards and conditions of insurance and its availability. We agree that in order to be able to function more efficiently and effectively, CDIC should have the power to deal in all respects with matters pertaining to the admittance of institutions to membership, insurance standards and contract conditions and premium rates. We also agree that a logical extension of these powers is that of terminating non-retroactively a member's insurance for cause.

Our industry, which unlike the banks is subject to both federal and provincial regulation and supervision, is concerned when the Committee recommends that CDIC should also have authority, "to step in" and, in effect, to override the regulators where it believes they are not taking action which it deems necessary.

We do not think it should be the role of CDIC to cure all the ailments of federal and provincial regulatory schemes. We think that CDIC should concentrate its activities on evaluating the risks that it underwrites. We applaud the creation of a uniform performance measurement system and would recommend CDIC focus its efforts in this area. It should be sufficient that CDIC withdraw or limit insurance

coverage to cause the federal and provincial regulators to act to regularize such things as leverage ratios and management practices.

Speaking from long experience of multi-jurisdictional regulation and supervision, the industry strongly believes that jurisdictional requirements should be uniform to the greatest possible degree and that duplication should be kept to the irreducible minimum. The development of a uniform performance measurement system is a case in point. Ontario has had such a system in place for some time based on monthly reports from provincial companies. We understand that the requirement for these reports is likely soon to be extended to federal and extra-provincial companies doing business in the province.

The need for uniformity in this case could not be more clear. A country wide uniform monitoring system which could contribute to an industry data base that would be available to CDIC and the regulators alike would be of great value in alerting them to potential problems. If jurisdictional reporting requirements differ, the creation of a meaningful data base will be impossible.

As far as regulatory matters are concerned, we recommend that, where necessary, the statutory authority of regulators to take early remedial action in the case of ailing companies be upgraded; that expert examination and audit staff be provided; and that there be much closer formal co-operation and co-ordination between federal and provincial regulators

and CDIC. In order to enhance the standard of co-operation, we also recommend the appointment of regulators from provinces which are major charterers of trust companies to CDIC's Board of Directors. Ontario, which is numerically the largest, should certainly be granted proportional representation.

E. CDIC BOARD OF DIRECTORS

We recommend that the CDIC Board of Directors be restructured to consist of the following:

A Chairman (from the private sector)

A President & Chief Executive Officer

There should be four Public Sector Directors:

The Governor of the Bank of Canada

The Inspector General of Banks

The Federal Superintendent of Insurance, and

A representative from the Province of Ontario

Ministry of Consumer and Commercial Relations

(with at least the status of Assistant Deputy

Minister);

There should be four Private Sector Directors:

A member appointed by the Canadian Institute of

Chartered Accountants

A member appointed by the Canadian Bar Association

A member appointed by The Canadian Bankers'

Association, and

A member appointed by the Trust Companies Association of Canada.

This would give CDIC a ten-member Board, including the Chairman.

Further, there should be an Advisory Committee to the Board made up of qualified practitioners in the banking and trust fields. This Committee would advise the Board on matters related to the banking or trust industry. It would provide a practical approach and would keep CDIC up to date on the "grapevine" in the industry.

Otherwise, we are supportive of the Committee's proposals for the reconstitution of CDIC's Board and re-organization of its management staff.

F. FINANCING FOR CDIC

1. Premium Rate Increases

In the Association's earlier submission its membership expressed the belief that the burden of refinancing CDIC should fall primarily on insured financial institutions so as not to add to the already heavy federal government deficit. We still believe that should be the case.

We are concerned, however, that the proposals put forward by the Committee relating to premium rate increase and the period over which refinancing should be achieved are based on loss projections which, in view of the improved real estate market, may well prove to have been overstated and, in effect, have been a "worst case scenario". For

instance, recoveries have already been realized from the sale of assets of institutions that are being wound up. It seems likely that the sale of the "Cadillac Fairview" apartments will take place in the near future. Indications are that realized losses in the case of some companies being wound down on an agency basis will eventually turn out to be considerably less than once seemed likely.

Moreover, a major part of the deficit reflected in CDIC's 1984 Financial Statement is in fact being financed by agent companies responsible for winding down operations, with CDIC's guarantee.

Factors such as these lead us to suggest that the impact of the proposed refinancing package on insured institutions could well prove to be unnecessarily heavy. We, therefore, strongly recommend that premium rates should not be increased, and that instead, a temporary surcharge equivalent to 50% of premiums at the current rate should be put in place. The surcharge should be re-examined annually in the light of actual loss experience established as assets are realized.

2. Proposed Preferred Share Issue

The member companies of this Association see no necessity or justification for an "instant" refunding of CDIC's finances to the extent of \$1 billion by means of the proposed preferred share issue. The surcharge which we propose, if amortized over a longer period than the 10 years

recommended by the Wyman Committee, will eliminate the deficit.

On a purely technical point, the preferred share issue recommended by the Wyman Committee will fail to qualify as a "quality asset" for 5 years under the Federal Trust Companies Act and counterpart provincial legislation. As such, these shares will not be authorized investments for trust companies unless they are guaranteed by the federal government.

III. INSTITUTIONAL RESTRUCTURING VERSUS EXPANSION OF DIRECT POWERS

In order to have a strong and vibrant financial services industry in Canada, it is necessary that all of the major players in the marketplace have the ability to compete effectively and respond to the changing needs of the users of financial services. We do not believe that this ability has been afforded to the trust industry. At the same time, our major competitors, the chartered banks, have been granted successively greater powers to diversify into markets long served by trust and other financial service companies.

In 1967 the banks were given the power to lend in the residential mortgage market to a maximum of 10% of their assets. Through the use of mortgage loan subsidiaries, they are able to circumvent the intent of the legislative

provisions and have proceeded to become the dominant leaders in this field; controlling over one-third of the market. The banks were also allowed to greatly expand their consumer lending after 1967. Again they have taken a dominant position. In 1980, leasing subsidiaries were specifically provided for and the banks have become dominant players in this field as well.

The expansion of the bank activity into previously precluded market sectors over the years, coupled with the failure of governments to provide equivalent diversification opportunities to trust companies has lessened the potential competition in Canadian financial markets. We are of the view that it would be clearly in the public interest if this situation were changed. Trust firms should be given the ability to diversify their lending base and to compete on a more equal footing in markets which are now largely outside of their domain.

Expanded commercial and consumer lending would provide a logical place for the sound investment of the types of funds raised from depositors by trust companies. Expanding the ability of the trust companies to more broadly diversify their lending portfolios into non-mortgage loans would also reduce the risk faced by these firms, and thereby enhance the stability of the financial system. For example, the difficulties faced by western trust companies occasioned by the recent recession and the consequent collapse in real estate values, would have been far less severe had

they been better able to diversify their lending portfolios. Indeed, greater diversification is strongly supported in the Technical Paper.

The trust industry is not objecting to the increased competition it has had to face over the past number of years. However, we do feel that it is inequitable and unjust that the industry has not been granted expanded powers to respond to these competitive challenges. The industry has long asked for expanded lending powers in the commercial and consumer fields. Promises have been given by successive federal and provincial governments that this would occur. Yet we are now faced with federal proposals which would leave the lending powers of trust companies virtually unchanged.

As we noted earlier, the Trust Companies Association does not object to the government providing for new alternative forms of financial institutions. However, we do not believe that these alternatives respond to the legitimate needs of all members of the trust industry. Nor do we feel that all trust companies should be forced to convert to these new firms in order to be allowed to compete more actively in the financial markets.

We believe that rather than improve the abilities of trust companies as such to compete, the federal proposals would, if adopted, force the larger trust companies, where possible, to convert to banks in order to diversify their lending bases; severely hamper the ability of smaller

and regional firms to continue to operate; result in accelerated merger activity and a consequent concentration of financial assets; and reduce the ability of new firms to enter the marketplace. We do not see these potential consequences as unequivocally advancing the public interest.

The trust industry is also concerned with the potential conflict between the federal proposals and the legislative and regulatory positions of the various provincial governments. We are concerned that the Schedule C bank proposal could create serious conflict between the two levels of government, as well as difficulties for firms which happen to find themselves caught between the two regimes. If there is to be effective supervision and control in the financial services industry, there must be close co-ordination between the various governments. Heightened uncertainty and federal-provincial bickering at this time would only detract from the ability of the industry to contribute to the growth and expansion of the Canadian economy.

Given these potential consequences, we question the Schedule C bank approach as the only alternative for expanded commercial and consumer lending. Some of the practical difficulties with the Schedule C approach are: 1) it would force viable and successful firms to alter their form and split their capital among two or more entities in order to respond to the needs of the marketplace; and 2) this could weaken the overall capital position of such entities. We believe that a strong alternative would be

simply to allow existing firms to build on their existing and proven strengths.

We are fully aware of, and share, the concerns of the government in the areas of self-dealing and conflict of interest. However, we are firmly of the view that these very real and legitimate concerns can be adequately dealt with simply through enhanced and improved supervisory and regulatory provisions such as those called for in the Green Paper. After careful consideration, we do not see how the Schedule C bank structure adds appreciably to the Governments' regulatory and supervisory objectives.

To summarize, there are trust companies in the industry that see future advantages to the Schedule C Bank approach. In the short to medium term, however, there is little immediate desire to establish C Banks. The industry instead has strongly identified the need for immediate expansion of its commercial lending powers to respond to the changing needs and demands of Canadian users of financial services.

We are of the view that this ability can be provided through incremental and relatively modest changes to existing legislation and regulation.

We therefore suggest that the Government consider, in addition to the Schedule C bank approach, the simple expansion of commercial lending powers as was recommended by the Porter Commission in 1964, The Economic Council of Canada in 1976, in the submission of the Association

in response to the 1982 federal proposals (Appendix B) and as is currently proposed by both the Ontario and Quebec Governments.

The 1982 federal proposals called for a limit on commercial lending and leasing of 15% of assets. The Ontario proposals would allow a maximum of 25% (including the 5% "basket" clause) of assets of suitably qualified companies to be held in commercial loans and leases. We would suggest that an amount in the range of 20 to 25% of assets would be both prudent and consistent with the Government's objectives to increase competition and enhance the availability of credit to small businesses.

We further suggest that the restrictions on consumer lending by trust companies should be removed altogether. The Green Paper indicates, and we agree entirely, that consumer loans do not pose a solvency threat to financial institutions. Neither does consumer lending pose serious problems in the areas of self-dealing and conflict of interest. Firms in the trust industry have been engaged in consumer lending on a limited basis for over a decade with no adverse effects. Indeed, the loan loss record of the trust companies in this area is superior to that of the banks and other consumer lenders. Given that consumer lending does not pose solvency, self-dealing or conflict of interest concerns, we see no logic in restricting the ability of trust companies to compete fully in this area.

IV. ASSESSMENT OF THE "GREEN PAPER" PROPOSALS

A. THE FINANCIAL HOLDING COMPANY

As we have noted, the Trust Companies Association understands the objectives of the Government proposals for the creation of Financial Holding Companies. Holding companies exist in the financial services industry at the present time and provide a useful organizational vehicle for distribution of a variety of financial services. The F.H.C. concept is particularly useful in the networking opportunities it provides: however, we do not agree with the proposal to require that a federally regulated Financial Holding Company be formed whenever there is common ownership greater than 10% of two or more financial institutions at least one of which is federally incorporated. We feel this threshold is far too low and will pose a myriad of compliance problems.

We think that the problems of self-dealing and conflict of interest which the government has rightly identified as deserving serious attention can be addressed without triggering the formation of Financial Holding Companies at such low thresholds. This can be done with relatively minor changes to existing self-dealing and conflict of interest rules. The mere existence of a complex, if perhaps theoretically appealing, organizational structure will not deter those who are committed to wrongdoing. It will

only impose additional burdens on the vast majority of financial institutions who would behave in a proper and prudent manner irrespective of the regulatory regime in place.

In addition, the imposition of an F.H.C. would not appear to enhance the ability of regulators and supervisors to identify problems. Indeed, the Superintendent of Insurance has indicated frequently and unequivocally in testimony before the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs on June 13-14, 1985 that he has had no difficulty in identifying the problems which have arisen in the financial services industry in the past. His difficulty has been what to do about them once he identified them. This seems to imply that the solution to the very real problems to which the federal proposals are addressed is appropriate modifications to the regulator's powers to allow him to take action.

B. THE SCHEDULE C BANK

Expanding on our earlier commentary, the Schedule C bank is proposed as an alternative to granting expanded commercial and consumer lending powers to non-bank financial institutions. Contrary to the case of Schedule A banks, a Schedule C bank could be closely held but only through the medium of a regulated F.H.C. Once again, the Trust Companies Association agrees that this is an intriguing

proposal and may well be an attractive option for some trust companies. However, we do not believe that it should be the only option open to institutions that wish to compete in new areas.

At the current time, trust companies are able to raise funds in a number of ways and for a variety of terms. Yet lending opportunities are largely restricted to the area of mortgage loans. This is creating diversification and matching problems which are difficult to address within the confines of existing legislation and regulation.

The proposed Schedule C bank structure does not alter this situation for trust companies in any way. Under the federal proposals the trust industry sees two alternatives; either find a way to convert all but the fiduciary business of the trust company to a Schedule C bank in order to obtain the ability to raise funds and diversify assets more efficiently; or remain a trust company with a narrow focus and be subjected to increasing competition with little ability to respond. Neither of these alternatives is attractive to the majority of firms. The latter for obvious reasons, but the former because in many cases it would simply not be feasible to convert to a Schedule C bank. For example, such a conversion is not a viable option for smaller trust companies, whether federally or provincially incorporated. Nor is it a viable option for major provincially incorporated trust companies because they would have to convert to a federal company which

would be a complex re-organization. Such a re-organization would be very expensive and could take years to accomplish.

C. SELF DEALING AND CONFLICT OF INTEREST

The dual problems of self-dealing and conflict of interest are matters of serious concern to the trust industry. We strongly support the Government intention to implement supervisory and regulatory policies which will ensure that abuses do not occur in these areas. However, we are of the view that a general ban, with limited exceptions, of all non-arm's length transactions is excessive and could be counterproductive to efficient and prudent management of complex organizations. To quote the federal Director of Investigations and Research, who is charged with the administration of the Combines Investigation Act, in his submission on this subject before the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs on July 10, 1985, "many self-dealing situations can in fact contribute to the efficiency of our financial markets and to the economy as a whole" (pg.18).

Apart from the merits of the particular case at hand, we believe as a matter of principle, that the Government should refrain from establishing regulatory regimes which proclaim a general ban subject to certain specified exceptions. Rather, we believe that transactions should be allowed except where it can be shown that a transaction, or form

of transaction, is contrary to the public interest. The onus should be on the Government to show that the public interest is jeopardized.

Such a position is consistent with the Government's own proposal to alter trust and loan legislation so that these companies are viewed as "natural persons" as opposed to "special act" corporations. The effect is to grant trust and loan companies general powers subject to specified limitations.

We are of the view that the objectives which the government wishes to achieve in this area can be reached by following the selective ban approach as outlined in the Technical Paper, coupled with legislative changes to strengthen corporate governance and the responsibilities of directors. For example, the Director of Investigations and Research has recommended that the Government adopt the option mentioned in the Technical Paper of a comprehensive system of non-arm's length transactions review by a Committee of Directors who are independent of the transaction. This recommendation is supported by an in-depth analysis of the problem of controlling abuses associated with non-arm's length transactions conducted by the law firm of Goodman and Carr for the federal Director of Investigations and Research under the Combines Investigation Act. The trust industry is persuaded by the argument that such procedures could provide effective means of curtailing the abuses which the Government rightly identifies in the Green Paper.

Should the Government decide that the approach suggested has merit, the trust industry would urge further that every attempt be made to ensure that the specific provisions included in legislation be consistent across jurisdictions. We feel that it is not unrealistic to expect that both federal and provincial law could be made uniform and consistent as it relates to these matters.

Specifically relating to the question of conflict of interest, the Trust Companies Association is of the view that problems which arise in this area, and there have been few, can be handled through improved and enhanced internal corporate procedures. We feel that the notion of the "Chinese wall" has much to offer in this regard. We also see merit in making greater use of committees of outside directors to screen for potential conflict situations. With such improvements we do not believe that there is a need for such structures as the Federal Conflict of Interest Office outlined in the Green Paper.

D. THE SUPERVISORY SYSTEM

The Government has rightly indicated the need to improve the existing regulatory and supervisory system so as to ensure that there is enhanced protection for investors and depositors, as well as speedy and effective enforcement of the law. The trust industry is in complete agreement with the Government in this regard. However,

we believe that improved supervision and enforcement can be achieved through modifications to the existing statutes relating to the various institutions.

We do not support the view that the regulatory bodies at the federal level should be brought under one regime. However, we do believe that wherever possible, regulatory and supervisory provisions relating to one industry sector should be made consistent with those relating to the others.

We support the proposal to give the Minister the power to approve the transfer of significant blocks of shares of financial institutions. We believe that this could provide a significant control mechanism to prevent deposit taking institutions from falling into the hands of unscrupulous individuals.

We again urge that all efforts be made to obtain the highest level of uniformity and consistency between federal and provincial procedures, and that systems be established to ensure the exchange of information between, and co-ordination of the efforts of, the regulators and supervisors at the two levels of government. As we have said, we feel that a joint federal-provincial data base including information on the various institutions in the financial services industry should be established. Such a common data base could prevent duplication of effort, reduce the reporting burdens of some members of the industry and ensure that the activities of institutions with federal and provincial components came under effective surveillance.

Such a data base would also provide the information required by the Canada Deposit Insurance Corporation in its monitoring role.

We agree that it is necessary to give the supervisory authority increased powers, such as the powers to deem certain transactions to be non-arm's length, to issue cease and desist orders, to order the restoration of assets, to appoint a curator, to take immediate control of the assets of supervised institutions, and to take actions to rehabilitate problem institutions. However, at the same time we also believe protection from imprudent actions by regulators and supervisors must be afforded to those affected by such actions. As such, we feel that it is essential that implementing legislation provide for the right of judicial review of any such supervisory actions.

E. THE INVESTMENT RULES

1. Expanded Lending Powers

As was stated earlier, the trust industry does not believe that the proposals respond adequately to the needs of many trust companies for expanded lending powers.

While we are fully aware of the potential conflict of interest problems associated with commercial lending and fiduciary functions, we are of the view that a combination of the "Chinese wall" approach, more effective corporate governance rules and an enhanced role for corporate directors can adequately handle the potential problems. These procedures

have been effective in other jurisdictions, notably the United States, and they have been effective in Canada to the degree that trust companies have been allowed to engage in limited commercial lending over the past years.

In light of these facts, the trust industry proposes that the federal government modify its proposals so as to allow properly qualified trust companies to engage in commercial lending and leasing to a maximum of between 20 and 25% of assets along the lines set out in the submission of the Trust Companies Association on the 1982 federal proposals (Appendix B), and those which are currently under discussion from the Province of Ontario. As we have mentioned, we do not believe that any limits are justified on the ability of trust companies to engage in consumer lending.

2. Diversification

We agree with the Government that improved diversification of assets is essential if there is to be enhanced stability of the financial system. However, we are concerned that unless trust companies are granted expanded lending powers, their abilities to diversify effectively will continue to be greatly restricted.

3. Matching of Assets and Liabilities

We agree with the Government that appropriate matching of assets and liabilities is essential to the prudent

management of a financial institution. In this regard we support the proposals outlined in the Technical Paper. However, we wish to reiterate that the ability of trust companies to match is dependent on two factors; the demands of depositors and investors with regard to the terms of assets they are willing to hold, and the powers granted to trust companies as to the types of assets they are allowed to hold. As was mentioned earlier, the required focus of trust company assets in the mortgage market has restricted the abilities of trust companies to compete as effectively as they would wish. Unless new options are made available for trust company investment, these problems will persist.

4. Maximum Loan Size

The Trust Industry is also concerned with the proposed limits on the maximum size of loan which can be extended to any one individual, firm or group of related individuals or firms. We do not understand the logic behind the proposed maximum of 20% of capital, when it is known that the banks exceed this amount frequently. We also have some concern as it applies to "associated" groups of firms as defined in the Green Paper. This could be particularly constraining in a country whose industrial structure is as concentrated and inter-related as is the case in Canada.

5. Maximum Mortgage Loan Restrictions

We have difficulty understanding why the limit for mortgage loans is further reduced to 15% of shareholders' equity. We interpret this to be a lesser amount than 20% of capital. Surely the security of a mortgage is at least as good as the security associated with a general loan. We would like to note that the proposed limits could be impose serious constraints on smaller firms in our industry. We also have concern that the proposed quality loan definition as it applies to second mortgages is excessively restrictive. We believe that if the combination of the first and second mortgage equals 75% or less, the second mortgage should qualify as a quality loan whether insured or not.

6. Deposits With Banks

We would like to be assured that any such limits not apply to monies placed on deposit with banks. Should such deposits be considered as loans for the purposes of this provision, the ability of trust companies to manage their liquid assets could be seriously impaired.

7. Investment in Real Estate

In addition, the proposal to calculate the value of real estate without permitting a reduction for the value of related indebtedness (or without possibly taking into account the interests of joint venture partners) is inequitable and assumes exposure where no risk may

exist in reality. Trust company investments have not been structured with the proposed requirement in mind. Accordingly, the proposed rule may require divestiture of real estate for some companies. The Association proposes that either the value of all indebtedness related to real estate be deducted from the value of real estate investments, or that if they are not to be so deducted, that the 35% shareholders' equity test be substantially increased (the Ontario proposal is 100%) or be removed and then replaced by an asset test for real estate investments increased from 5% to 10%.

Assuming the 35% of shareholders' equity test for real estate investments is to remain, because real estate of a subsidiary is included in the real estate holdings of the trust company, loans made to a subsidiary for the purpose of acquiring or developing real estate should not have to be included for purposes of calculating the investment in that subsidiary under the provision limiting investments in individual subsidiaries to 2% of total assets.

8. Investment in Non-Income Producing Property

With respect to the limitation on holdings of non-income producing real estate, it is not clear whether land under development by active real estate subsidiaries is to be classified as income producing or non-income producing. Non-income producing real estate should be

limited to real estate acquired by foreclosure or real estate not meeting the test of 50% of the yield on long term Government of Canada bonds. Alternatively, a separate classification should be permitted to allow greater investment latitude which recognizes the development process of real estate. It is of note that under the "Ontario Proposal" foreclosed real estate can be excluded in determining total book value of real estate.

We believe that the proposed reduction of the current overall limit on investment in common stocks to 50% of shareholders' equity is too restrictive. We would recommend instead that the limit should be 15% of total assets as proposed in the 1982 federal legislative proposals.

9. Transition Rules

Most importantly, any changes which the Government makes to the investment rules applying to firms in the financial services industry must provide generous "grand-fathering" and transition provisions. Without such provisions, any significant change could create severe hardship for firms who happen to be out of line for quite legitimate reasons. The Government should follow the time proven rule that transactions undertaken at a given time within the law should not be adversely affected by subsequent legislative changes.

F. MODERNIZATION OF LEGISLATION

1. Corporate Capacity

The Trust Industry has long advocated changes to the law which would grant trust companies the capacities of natural persons. We feel that it is appropriate that firms be granted the right to conduct any form of business subject only to specific exclusion in the law. This will put trust companies on the same footing as the chartered banks and we applaud the Government for proposing that this change be made.

2. Role and Responsibility of Directors

We regard with great interest the proposals to enhance the role and responsibility of directors of financial institutions. We have advocated such changes in the past as means to ensure prudence and to address solvency and system stability issues. In our view, an enhancement of the role and responsibility of directors is an alternative to greater government intervention into the operations of the financial services industry, a fact which is recognized by the Government in both the Green Paper and the Technical Paper.

This is not to imply that the roles and responsibilities of the regulatory authorities should be lessened. Indeed we are of the opinion that the powers given to the regulators to supervise and enforce must be strengthened. Rather it is to say that we believe there is less need to employ

enforcement measures where Boards of Directors are comprised of individuals of the highest calibre, who are given clear responsibility and whose duties are clearly delineated in the law.

Within this context it is also true that the legal duties and responsibilities of directors can be set so high as to discourage persons of outstanding ability and character from serving. The challenge will be to find the proper balance in this regard so as to obtain the maximum benefit for shareholders and the users of financial services, and at the same time allow firms to attract the best possible people to their boards. The trust industry is anxious to work with the Government in the development of rules and criteria which will allow these dual goals to be attained.

In this same vein, the Trust Industry believes there should be a caveat attached to the proposed requirement that directors attend three quarters of all meetings of the board called by the Chairman. We feel that there should be exception made to this rule for legitimate absences, such as those due to extended illness. Apart from this, we agree with the provision.

3. Definition of Capital

The proposed definition of "capital" is not yet sufficiently clear as to allow us to make definitive comment. However, we note the intent of the Government and urge

that wherever possible, a common and consistent definition be employed for all the financial services firms. In any event, should the definition change significantly from that which now exists, adequate time and transition rules must be provided. We will be pleased to participate in the determination of the final version of such a definition.

4. Networking

The intent of the Government to make changes to federal laws so as to remove restrictions to networking is welcome indeed. We believe that such facilitating changes will allow substantial efficiencies to be achieved in the delivery of financial services to the benefit of users and shareholders alike. This in spite of the fact that certain impediments will remain in provincial law.

5. Initial and Continuing Capital Requirements

The ability to form a deposit taking financial institution carries with it weighty responsibilities. We agree with the Government that the public has every right to expect that all such institutions will have sound financial backing and be operated by individuals of unimpeachable character and judgment. In this regard, the proposals for increased initial and continuing capital requirements are both necessary and prudent in our view.

The federal government is proposing an initial capital requirement of \$5 million. The equivalent Ontario proposal

calls for \$10 million in the case of trust companies. The trust industry prefers the Ontario limit. While no specific figure is mentioned in the case of continuing capital requirements, we agree that this should be increased. Of course, there must be adequate transition rules to ensure that institutions have the time to adjust to the new continuing capital levels. We also strongly believe that these higher continuing capital requirements must apply across the board to all deposit taking institutions including the chartered banks. We do not feel that it is appropriate for there to be set constraints on trust companies and no equivalent set requirements for banks.

6. The Basis for Deposit Taking

Finally we note with concern the continuing differences between the federal and provincial governments with regard to the issue of the debtor/creditor and the guaranteed trust concepts in the trust industry. We urge the federal government to make every effort to find a solution to this dilemma with their provincial counterparts. If this issue is not resolved, it could create severe problems for some trust companies in their corporate borrowing, and at such time as it may be necessary to undertake a corporate re-organization. For example, it is now impossible to merge a federal trust company and a federal loan company without the express approval of Parliament.

G. DIVERSIFICATION OF LENDING POWERS - THE CRITICAL ISSUE

We have noted throughout, our recognition of the potential benefits offered by the Government's proposals. It is, however, absolutely critical for the industry to address the subject of commercial lending powers other than through the Schedule C bank approach. There are virtually no expanded powers for trust companies proposed in the legislation. It appears as though such expanded powers are only possible if a trust company converts to a proposed Schedule C bank within the framework of a regulated Financial Holding Company. We believe that this proposal should be reconsidered. Specifically, direct expansion of lending powers should be provided to allow trust firms to widen their scope of operation and to diversify their lending portfolios.

We do not agree with the Government that the problems associated with the combination of commercial lending and fiduciary powers are beyond resolution within the existing corporate and regulatory regime. Such powers have co-existed within the same companies in the United States and have posed no major difficulties. They have existed in Canada to a limited extent for many years to the extent that trust companies have had the ability to make commercial loans within their "basket clause". Here too there have been few, if any problems.

Furthermore, we do not see the logic of the Government's

position that trust companies should not be allowed expanded lending powers in the consumer field. By the Government's own admission such lending does not pose solvency risks for firms. As we have noted, trust companies have been making such loans within their "basket" for many years. Our loan loss record is superior to that of any other consumer lender.

Trust companies are established and respected deposit taking institutions which must respond to the demands of the marketplace with regard to the assets and liabilities which they hold. The public preference for shorter term assets has meant that our liability structure has shortened appreciably. At the same time, the assets which trust companies are allowed to hold tend to be of a longer term nature. This has led to matching problems and could pose solvency problems for some institutions in the future. We argue that it is in the public interest that established, sound and properly qualified institutions be allowed to respond directly to the needs of the users of financial services unless it can be shown that there is some overriding and contrary public policy argument. We have seen no such argument extended by the Government within the context of the current proposals.

We agree completely with the Government that the existing regulatory and supervisory system is in need of thorough reform to make it both efficient and effective in protecting the public interest. We also feel that there

must be improved standards of corporate conduct and that together these measures can provide the public with the soundness and stability which they desire and deserve. These changes must, of course, be undertaken within the context of reform of the deposit insurance system, and we have provided the Government with our proposals as to how this should be accomplished. With reform of these three areas: deposit insurance, regulatory and supervisory authority and powers and standards for corporate governance and conduct, we believe that the system will be competitive, efficient and sound.

August, 1985.

APPENDIX A

MEMBER COMPANIES OF THE
TRUST COMPANIES ASSOCIATION OF CANADA*

1. Atlantic Trust Company of Canada
2. Cabot Trust Company
3. Canada Permanent Trust Company
4. Central Trust Company
5. Columbia Trust Company
6. Community Trust Company Ltd
7. Co-operative Trust Company of Canada
8. Counsel Trust Company
9. Credit Foncier
10. Discovery Trust Company of Canada
11. Eaton Bay Trust
12. Family Trust Corporation
13. Fiduciaires de la Cité et du District
de Montreal Limitée
14. Fiducie Prêt et Revenu
15. Fiducie du Québec
16. Financial Trust Company
17. First City Trust Company
18. Guaranty Trust Company of Canada
19. Guardian Trust Company
20. Heritage Savings & Trust Company
21. Household Trust Company
22. Huronia Trust Company
23. Income Trust Company
24. The International Trust Company
25. Montreal Trust
26. Morgan Trust
27. The Municipal Trust Company
28. National Trust Company
29. North West Trust Company
30. Nova Scotia Savings & Trust Company
31. Peace Hills Trust Company
32. Principal Savings & Trust Company
33. Provincial Trust Company
34. The Regent Trust Company
35. The Regional Trust Company

36. Royal Trust
37. Société Nationale de Fiducie
38. Standard Trust Company
39. Sterling Trust Corporation
40. Trust General du Canada
41. Yorkshire Trust Company

* As of June, 1985

APPENDIX B

DEFINITION OF 'COMMERCIAL LENDING' AS CONTAINED IN THE SUBMISSION OF THE TRUST COMPANIES ASSOCIATION OF CANADA ON THE PROPOSED REVISION AND CONSOLIDATION OF THE TRUST COMPANIES ACT AND THE LOAN COMPANIES ACT OCTOBER, 1982

Section 188(5) of the draft Bill defines the term "commercial loan" and Section 188(6) limits the amount of commercial loans that may be made by a trust or loan company to not more than 15% of the book value of the lender's assets. The Discussion Paper observes that, "it seems necessary to put a limit on this kind of activity if companies under this new legislation are to be distinguished from banks under the Bank Act".

In our opinion the draft Bill's definition is too broad inasmuch as it encompasses both the working capital type of loan traditionally made by the banks and term loans made to corporations for general purposes which, as we shall explain, we do not regard as exclusively a banking function.

To clarify our position we offer the following provisions defining commercial loans and the amount of them that may be made which we submit should be substituted for those found in Sections 188(5) and 188(6):

188(5) in subsection (6) "commercial loan" means any loan to a corporation other than a loan

a) which is evidenced by

(i) a debt obligation maturing not earlier than one year after the date of issue of the debt obligation; or

(ii) debt obligations none of which matures earlier than one year after the date of issue of the debt obligation first issued by the corporation where the loan is evidenced by a series or successive issue of debt obligations by reason of the fact that the loan is not fully advanced on the date of issue of the debt obligation first issued;

b) which is evidenced by a debt obligation secured by real property;

c) which is evidenced by a debt obligation or debt obligations of a Crown Corporation or of a company or of, or guaranteed by a bank to which the Bank Act applies, the Government of Canada, the government of a province, a municipal corporation or an agent of such government or corporation;

d) which is evidenced by a debt obligation issued by a corporation where a prospectus relating to such debt obligation has been filed under the laws of Canada or of a province;

e) which is evidenced by

(i) a debt obligation or debt obligations consisting of promissory notes or commercial paper of a corporation maturing not more than one year from the date of issue where

A) the issue of such notes or commercial paper would, but for an exemption from such filing requirement provided under the relevant laws of such a province, require the filing of a prospectus under the laws of the province in which such notes or commercial paper are issued; and

B) each such note or commercial paper has a denomination or principal amount of not less than \$100,000; or

(ii) a demand debt obligation of a corporation registered under the laws of the province in which such debt obligation is issued as a dealer who trades in securities;

f) which is evidenced by a financial lease agreement of property, other than real property, having a term of not less than one year...

For the purposes of Subsection (5):

"Debt obligation" means a bond, debenture, loan agreement, note or other security evidencing indebtedness whether secured or unsecured.

"Loan" means an advance of money where the indebtedness of the person to whom the money is advanced is evidenced by a debt

obligation of such person issued to the person making the advance and the extension of credit pursuant to a financial lease agreement.

188(6) The total principal amount outstanding on all commercial loans made by a company shall not at any time exceed ten per cent of the book value of the assets of the company.

We do not believe that term loans to corporations, which are excluded from our suggested definition, have traditionally been a function of the chartered banks: nor do we believe that they need now be viewed as such. As long ago as 1964 the Report of the Royal Commission on Banking and Finance (the Porter Commission) commented:

"The banks do not believe term lending to be a completely inappropriate use of a portion of bank funds but they do place a priority on short term self-liquidating finance, which is partly because of the demand nature of their liabilities even though in normal circumstances any losses of cash are not expected to be large or permanent, partly because of banking tradition, and partly because short term lending is believed on the whole to be the most profitable use of bank funds."

The banks have become predominant in the corporate term lending area simply by reason of the fact that volatile but generally rising interest rates have brought about a decline of the capital markets which would normally have served corporate needs.

We have recommended that trust and loan companies be permitted to engage in commercial lending, as defined above, to the extent of ten per cent of the book value of a company's total assets. We also recommend that there should be no restriction on a company's ability to make term loans, including syndicated loans, and to engage in financial leasing. On both of these points we shall comment later.

From a competitive point of view we see no inequity, on the one hand, of permitting our industry to enter, to the extent of 10% of its assets, what has traditionally been regarded as a commercial banking activity, and on the other hand, of permitting the banks, in 1967, to enter the conventional mortgage market to the extent of 10% of their considerably greater assets, with the dramatic results we have documented.

The Discussion Paper suggests that there should be some limitation on the proportion of a company's assets that may be lent to any one borrower and persons associated with such borrower; on the proportion of assets that may be invested in the securities of any one issuer, and on the

extent to which a company may invest its funds in certain specific kinds of assets. We are in agreement that limitations are necessary and that they should be dealt with by regulation so that they can be more easily changed from time to time. The schedule on page 20 of the Discussion Paper seems to be appropriate except in the case of loans to, and investments in, any one enterprise and associates. We believe that the limit of 25% should relate to capital and reserves.

APPENDIX C

With reference to deposit insurance reform, one member institution, Royal Trust, has requested its' position in favour of co-insurance be recorded. Royal Trust has noted that absent effective controls on industry entrants and on transfer of ownership of institutions, co-insurance should be introduced as an effective method of establishing some market discipline.

Royal Trust would emphasize as well that introduction of standards of fitness and character for the ownership and change of control of financial institutions should be the first step in controlling risk. The company also suggests the possibility of establishing a premium levy assessable by CDIC against institutions offering excessive rate spreads. In this respect, CDIC rather than trying to establish risk-related premiums, would be able to control risk taking by institutions by levying their premiums where, in CDIC's opinion, that institution was taking inordinate risks...



TRUST COMPANIES ASSOCIATION OF CANADA
L'ASSOCIATION DES COMPAGNIES DE FIDUCIE DU CANADA

HERBERT HOUSE, 7th Floor
335 BAY STREET
TORONTO, ONTARIO, M5H 2R3
(416) 364-1207

OPENING REMARKS
TO THE
STANDING COMMITTEE ON
FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS
TUESDAY, SEPTEMBER 10, 1985 AT 8:00 P.M.

Good Evening Gentlemen:

We are pleased to appear before your Committee today. Mr. Chairman, I would like to introduce myself and my colleagues.

I am Bill Somerville
Chairman
Trust Companies Association of Canada
and
Chairman & Chief Executive Officer
National Trust Company

My colleagues are:-

William W. Potter
President of the Association

Michael A. Cornelissen
Second Vice-Chairman of the Association
and
President & Chief Executive Officer
Royal Trustco Limited

Alan R. Marchment
Immediate Past Chairman of the Association
and
President & Chief Executive Officer
Guaranty Trust Company of Canada

Ronald M. Dragan
Senior Vice-President & General Manager
- Corporate Relations
Canada Permanent Trust Company

Our Association represents 41 trust companies, both federally and provincially incorporated, operating across Canada.

We welcome this opportunity to express our views on the important proposals contained in the Federal Green Paper and also on the Wyman Report. We commend the Minister for the initiatives which have been put forward and we believe that the process now under way can lead to substantial improvement in the financial services industry. We are, however, concerned that the events in the last few weeks may occupy the time of the Committee to the extent that their timetable and the process of introducing legislative reform may be slowed down or delayed.

The industry is in full agreement that the reform and re-organization of C.D.I.C. is imperative and the private sector must participate in the decision making process. We further feel that public confidence in the financial services industry must be maintained.

We agree that the regulatory process must be strengthened so that regulators are able to take prompt and decisive action where necessary. We believe the introduction of standards of character fitness tests for ownership and change in the control

of financial institutions is necessary as a major step in controlling risk and maintaining public confidence.

The industry is firmly convinced that there should be extremely severe penalties for self-dealing where it has an adverse effect on depositors, shareholders and institutions.

Legislation has been granted to license Schedule "B" Banks and in a relatively short time, amendments have been made to further strengthen their competitive role. Surely, if foreign banks have been given this power, Canadian Trust Companies, one of the few Canadian industries left in Canada, should be given every consideration to expand their powers to serve Canadians. The thrust of the Green Paper was to increase competition. We believe our industry should be able to diversify and offer Canadians a viable alternative to the Schedule "B" Banks and to the chartered banks.

The trust industry has not had major changes in its legislation for over fifty years. We have appeared before this Committee on numerous occasions over the past ten years and time after time have been assured that this Committee was unanimous in recommending to the Government that our legislation be given priority and enacted promptly.

(Mr. Chairman, I am sure with your long tenure on this Committee, that you remember this well.)

In our opinion, the Schedule "C" Bank proposals do not, as they are outlined in the Green Paper, suggest speedy passage by Parliament. Thus, we suggest that modernization of trust company legislation proceed promptly and incremental changes be put in place as soon as possible.

These would include, as we have stated in our Submission:-

1. Immediate action on the re-organization of C.D.I.C. and deposit insurance;
2. Increased capital requirements for trust and loan companies (minimum \$10 million). In fact, many of the major companies would prefer even higher capitalization.
3. Character and fitness tests for owners and officers of trust companies;
4. Ministerial approval on transfer of ownership control of financial institutions;
5. Stronger regulatory powers for the Federal Superintendent of Insurance;
6. Introduction of a country-wide early warning reporting system and the creation of a computer data base which would be available to federal and provincial

- regulators as well as to C.D.I.C. officials;
7. Improved financial disclosure;
 8. Extremely severe penalties for self-dealing;
 9. More uniformity in federal and provincial legislation and closer co-operation and harmonization between federal and provincial regulators;
 10. Removal of consumer lending from the "basket clause". The Government has stated that consumer lending does not pose solvency risks. Further, trust companies have been making consumer loans for over a decade and our loan loss record is superior to that of any other consumer lender. There should be no cap on the total amount of consumer lending permitted.
 11. Finally, a substantial increase in our commercial lending powers is imperative. The banks were given increased mortgage lending powers in 1967 which have taken away a substantial portion of our mortgage market. The events of the last few days have shown the necessity for the diversification of our asset base. We, therefore, would strongly urge that the industry be given increased commercial lending

powers. While the "C" Bank is an interesting concept that may appeal to some companies we would submit that protection of investors and depositors would be better served by existing commercial lending activities being permitted to grow logically towards expanded activity. In this connection, we suggest that trust institutions (and other non-bank institutions) be granted a significantly higher ceiling for commercial lending in the range of 20-25% of assets. We would advocate the approach suggested in the Ontario Loan and Trust Corporations Act consultation draft which proposes that companies "earn" expanded powers. This approach ties a company's ability to perform increased commercial lending to attaining certain capital levels, staffing resources and a demonstrated track record for expansion. The Association submits that increasing commercial lending powers for trust companies would be more in accordance with commercial realities and would meet the needs of all trust companies, not just those associated with financial holding companies. It

would ultimately afford wider protection to the financial system as growth could have continuity and would be managed more easily.

These and many other points are covered in detail in our Submission. These recommendations must be dealt with promptly and the industry given more flexibility to diversify and operate effectively in this present highly competitive environment. Increased competition is one of the main thrusts in the Green Paper proposals. We hope that legislation can be enacted promptly along the lines that we have recommended. This in turn, will fulfill the nine fundamental principles as set out in the Green Paper.

Mr. Chairman, we are pleased to be here today and we will endeavour to answer your questions to the best of our ability and hope we can be helpful in your deliberations. This is our opening statement.

APPENDICE «FNCE-46»

Mémoire de l'Institut canadien des actuaires

Comité des finances de la Chambre des communes--Le 10 septembre 1985

Tout d'abord, nous tenons à vous remercier, mesdames et messieurs du Comité, de nous avoir invités à exposer les vues de l'Institut canadien des actuaires. Permettez-moi de nous présenter. Je suis Kenneth Clark, président élu de l'Institut. M. James A. Brierley est président de notre Commission des rapports financiers et il est également membre de la Commission du rôle de l'actuaire chargé de l'évaluation. M. David R. Johnston est président de la Commission des normes de solvabilité que nous avons créée il y a peu de temps. Enfin, M. Brian Wooding, notre directeur général, est le plus haut administrateur de notre Secrétariat à Ottawa.

Le Livre vert fait état de neuf grands principes grâce auxquels, selon le gouvernement, la réglementation des institutions financières servira mieux l'intérêt public au Canada. Dans notre mémoire, nous ne traitons que d'un seul de ces principes, mais c'est un principe important: celui selon lequel il faut «assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier». En effet, ce principe touche une corde sensible chez nous car les actuaires se sont depuis toujours particulièrement intéressés à la solvabilité des institutions financières.

La loi confère déjà aux actuaires certaines responsabilités quant aux rapports financiers et à la solvabilité d'institutions financières données. Dans notre mémoire, nous donnerons un aperçu de nos fonctions, de l'évolution du rôle qui nous est confié par la loi et de la façon dont l'Institut y réagit. Nous parlerons ensuite d'un nouveau rôle possible, un rôle permanent fondé en loi à l'égard de la solvabilité à long terme, analogue au rôle actuel de l'actuaire dans la préparation des rapports financiers.

Parlons d'abord de notre travail. Un actuaire est un professionnel capable de mesurer les répercussions financières courantes d'événements futurs éventuels. Pour être tout à fait exacte, cette définition n'en est pas moins un peu obscure. Permettez-moi de vous l'expliquer par le menu. Commençons par le terme «futur». Le type d'événement qui nous intéresse est la façon dont une institution financière s'acquittera d'une obligation contractée à un moment donné envers un client. Ce qui importe, ce sont les éléments d'actif investis qui garantissent l'exécution de cette obligation, et nous comparons le montant des fonds qui devraient normalement être générés par cet investissement et le montant des fonds qui seront nécessaires pour respecter cette obligation. Lorsque ces deux montants ne sont pas compatibles, nous devons étudier les effets des variations des taux d'intérêt jusqu'au moment où l'institution devra s'acquitter de son obligation. Or, ces taux sont tout à fait imprévisibles, et ils peuvent être dévastateurs. Tout ce que l'on sait, c'est

qu'à ce moment futur dont il est question, les taux d'intérêt seront supérieurs ou inférieurs à ce qu'ils sont maintenant, ou à peu près les mêmes.

On trouve ce genre d'événement futur--l'exécution d'une obligation contractée précédemment--dans de nombreux contrats vendus par les institutions financières. Passons maintenant au terme «éventuel». Un événement éventuel est un fait qui peut se produire ou non et, qui plus est, qui peut se produire de plus d'une façon. Par exemple, une maison assurée peut être incendiée ou non; si elle l'est, la perte peut être totale ou partielle. Une personne assurée peut vivre ou mourir, demeurer en bonne santé ou être frappée d'un handicap. Un retraité peut vivre jusqu'à un âge avancé et toucher ses prestations pendant longtemps ou il peut décéder rapidement. Ce type d'événement éventuel, le décès, le handicap et la destruction, joue un rôle important dans les produits des compagnies d'assurance et des régimes de pensions, et ajoute à la complexité de notre travail; on peut toutefois surmonter la difficulté en appliquant les lois du calcul des probabilités.

Si nous nous intéressons tant aux répercussions financières courantes d'événements futurs éventuels, c'est qu'il est tout à fait futile de mesurer ces répercussions au moment où cet événement futur se produit et où l'institution doit s'acquitter de son obligation envers son client. Il est alors trop tard. Il faut absolument mesurer la solvabilité maintenant en analysant le mieux possible les répercussions financières courantes des événements futurs, éventuels ou non, à propos desquels l'institution financière a fait des promesses à ses clients.

Comment nos compétences ont-elles été mises à profit? Au XIXe siècle, la police d'assurance-vie constituait le principal exemple de contrat à long terme. Pendant plus d'un siècle, les conseils d'administration de compagnies d'assurance-vie du Canada s'en sont remis aux recommandations de leurs actuaires pour la gestion de leurs compagnies, et notamment pour cet aspect vital qu'est la solvabilité à long terme. Au XXe siècle, l'avènement des régimes de pensions a marqué une ère nouvelle pour les actuaires, les fiduciaires faisant appel à leurs services pour faciliter la gestion de leurs régimes et en assurer la solvabilité à long terme. Plus récemment, la complexité croissante de l'assurance de biens et de l'assurance risques divers a entraîné une demande de services actuariels dans la gestion des compagnies s'occupant de ces types d'assurance.

On voit que l'actuaire s'est vu confier un rôle de conseiller dans la gestion des institutions financières, rôle qui lui est resté. Cependant, notre mémoire d'aujourd'hui porte sur le rôle de l'actuaire dans la réglementation des institutions financières. Ce rôle découle des fonctions de l'actuaire en tant que conseiller en gestion et il a été énoncé dans la loi lorsque le gouvernement s'est rendu compte que les compétences des actuaires, qui s'étaient révélées utiles sur le plan de la gestion, pourraient également faciliter la réglementation des institutions financières. Au début du siècle, les actuaires se sont vu confier par la législation fédérale un rôle dans les rapports financiers des compagnies d'assurance-vie. Des modifications

ultérieures des lois concernant l'assurance leur ont conféré des responsabilités croissantes. En particulier, les modifications de 1977 donnent beaucoup d'importance au jugement des actuaires. Notre Institut y a réagi en élaborant des normes destinées à guider les actuaires dans les travaux qui leur sont confiés par la loi, et à veiller à ce que le jugement de l'actuaire soit conforme aux pratiques et aux principes professionnels généralement acceptés. Ces normes lient les actuaires qui travaillent dans le domaine auquel elles s'appliquent.

Plus tard, des lois ont confié à l'actuaire un rôle analogue au sujet des rapports financiers des régimes de pensions et, une fois encore, l'Institut a créé des normes semblables pour guider les actuaires dans les travaux qui leur sont dévolus par ces mesures législatives.

J'ai parlé des lois fédérales, mais les mêmes responsabilités ont été données aux actuaires dans les lois provinciales.

Récemment, des mesures législatives ont été adoptées au Québec et proposées au niveau fédéral pour confier un rôle similaire aux actuaires en ce qui concerne les rapports financiers des compagnies d'assurance de biens et d'assurance risques divers. Là encore, notre Institut est en train d'élaborer des normes appropriées, mais elles en sont encore au stade de projet.

Parlons maintenant du Livre vert et, en particulier, du principe selon lequel il faut assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier. Quelles sont les connaissances des actuaires qui peuvent s'avérer utiles ici?

En vertu de la loi actuelle, la responsabilité de l'actuaire consiste à mesurer les engagements actuariels d'une compagnie d'assurance ou d'un régime de pensions, et à rendre une opinion en bonne et due forme à ce sujet. Les engagements actuariels sont ceux qui dépendent d'événements futurs éventuels. Ils représentent généralement bien plus de 90 % des engagements d'une compagnie d'assurance ou d'un régime de pensions.

La mesure des engagements actuariels nous permet de dresser le bilan d'une institution financière et, ce faisant, de déterminer si celle-ci est solvable à la date du bilan. Or, pour les responsables de la réglementation comme pour la direction de l'institution financière, il ne suffit pas que cette dernière soit solvable à la date du bilan, ou plutôt qu'elle ait été solvable à cette date. En effet, aux yeux des responsables de la réglementation, il faut également des garanties raisonnables que cette institution demeurera solvable pendant un certain temps, tout au moins pendant une période suffisamment longue pour assurer l'efficacité du système. Il faut du temps pour dresser un bilan. Lorsque surgit un problème dans le bilan, les responsables de la réglementation ont besoin de temps pour le diagnostiquer, d'un peu plus de temps pour décider ce qu'il faut faire et peut-être d'encore plus de temps pour vaincre la résistance de l'institution à leurs recommandations. En

cette époque turbulente et dynamique, le travail des responsables de la réglementation n'est pas toujours agréable.

À notre avis, le rôle de l'actuaire comporte deux volets car celui-ci doit non seulement mesurer la solvabilité à la date du bilan, mais également garantir cette solvabilité pendant une période ultérieure raisonnable. L'expression «solvabilité à long terme» est parfois remplacée par les expressions «solidité de la compagnie», «aptitude à poursuivre l'exploitation» ou «santé financière». Toutes ces expressions reviennent à peu près au même.

Les actuaires assument déjà dans une certaine mesure ce rôle élargi, et nous sommes actuellement en train de renforcer nos normes professionnelles pour pouvoir en faire plus. La loi pourrait rehausser ce rôle en demandant à l'actuaire d'établir si une institution financière donnée répond ou non à un critère approprié de solvabilité à long terme.

Mais qu'est-ce qu'un critère approprié de solvabilité à long terme? Ou, pour en revenir au bilan, de combien l'actif doit-il dépasser le passif pour nous permettre de dire que l'institution financière répond à ce critère? Ce n'est évidemment pas une question facile, mais nous ne pouvons pas nous permettre de l'éluder sous prétexte qu'il est difficile d'y répondre. Il nous faut y donner la meilleure réponse possible, faute de quoi les responsables de la réglementation ne seront pas en mesure de travailler intelligemment.

Il y aurait deux façons de répondre à cette question. On peut les appeler la «méthode de la formule uniforme» et la «méthode des normes professionnelles». Nous ne croyons pas à l'efficacité de la première, mais nous pensons en revanche que la méthode des normes professionnelles donne des résultats satisfaisants. Voyons d'abord un peu ce qu'est la méthode de la formule uniforme.

Cette méthode est tentante parce qu'il suffit d'appliquer une formule uniforme à toutes les institutions financières d'un type donné. Elle apparaît donc, à tort, pratique et équitable. On en trouve un exemple dans la loi actuelle. La Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques stipule qu'une compagnie d'assurance-vie à capital social peut se transformer en mutuelle en rachetant les parts de ses actionnaires. Faute de ressources suffisantes, les compagnies remboursent généralement les actionnaires par versements échelonnés et non au moyen d'un paiement forfaitaire, le montant et le calendrier des versements étant calculés de façon à respecter le critère de solvabilité à long terme dans l'intervalle. En vertu de l'article 91 de la Loi, ce critère est fixé à 6 p. 100 de l'actif de la compagnie. Un critère aussi simple était peut-être relativement efficace dans le bon vieux temps, à l'époque où cette disposition a été adoptée. De toute façon, c'est mieux que rien. Il reste que nous pouvons certainement trouver une meilleure formule.

Et nous l'avons trouvée! L'an dernier, l'un de nos membres, M. Allan Brender, a rédigé une étude parrainée par le Département des assurances et intitulée Minimum Capital and Surplus Requirements for Life Insurance Companies. Dans

ce document, M. Brender recommande une formule qui, bien que plus complexe et plus scientifique que la formule simpliste de 6% de l'actif, demeure applicable à toutes les compagnies d'assurance-vie. Nous pouvons sans aucun doute établir une formule comparable pour les compagnies d'assurance de biens et d'assurance risques divers, pour les sociétés de fiducie et pour toute autre institution financière qui vend des contrats à long terme.

Il va sans dire que la parution de cette étude a grandement intéressé les actuaires, qui en ont beaucoup débattu. M. Allan Brender a sans aucun doute fait un travail remarquable, mais il reste que les actuaires s'entendent de plus en plus pour dire que ni cette formule ni aucune autre formule uniforme ne permet de tenir compte des particularités de chaque compagnie. Les variations sont énormes d'une compagnie à l'autre. Il en résulte que l'application d'une formule uniforme valable sur le plan général représentera un critère de solvabilité trop strict dans certains cas et trop souple dans d'autres.

C'est peut-être malheureux, mais il faut se rendre à l'évidence: les formules uniformes s'appliquent mal à des institutions financières complexes. Nous en avons d'ailleurs un exemple récent. Pour mesurer les engagements actuariels des compagnies d'assurance-vie, nous avons l'habitude d'utiliser au Canada une méthode fondée sur une formule qui a été abandonnée en 1977, au moment où l'on a adopté par mesure législative une meilleure méthode, encore appliquée aujourd'hui. Cette formule est toujours utilisée aux États-Unis et elle ne fonctionne pas là-bas non plus. Et de plus en plus, on utilise aux États-Unis notre nouvelle méthode de mesure des engagements actuariels.

À notre avis, c'est par la méthode des normes professionnelles que l'on aboutit le mieux à un critère de solvabilité à long terme. Nous n'écarterons pas pour autant l'utilisation de toute formule; celles-ci sont en effet les outils de notre métier. Cependant, dans la méthode des normes professionnelles, l'actuaire doit poser un jugement conforme aux normes de la profession, une fois prises en compte les particularités de la compagnie. Il doit ensuite dire aux responsables de la réglementation si la compagnie respecte ou non un critère approprié de solvabilité à long terme. On s'attend que les responsables de la réglementation puissent toujours, ou presque toujours, s'appuyer sur cette opinion.

Ce n'est pas là une idée radicale. En effet, pourquoi la méthode utilisée pour déterminer si une compagnie respecte un critère approprié de solvabilité à long terme ne pourrait-elle pas être analogue à la méthode maintenant utilisée avec succès pour mesurer les engagements actuariels de la compagnie?

Si cette idée vous agréait, l'Institut canadien des actuaires élaborerait des critères de solvabilité à long terme qui s'ajouteraient aux normes actuellement en vigueur dans d'autres secteurs de l'actuariat et qui lient les actuaires dans les travaux qui leur sont confiés par la loi. Nous consulterons le Surintendant des assurances lors de l'élaboration de ces critères.

En résumé, notre mémoire porte sur la notion de solvabilité dont fait état le Livre vert. La solvabilité des institutions financières est une grande préoccupation des actuaires. Vous, les législateurs, nous avez confié, en tant qu'actuaires, un rôle dans l'établissements des rapports financiers de certaines institutions financières. En tant que groupe professionnel, nous avons élaboré des normes pour guider nos membres dans l'exécution de leur rôle statutaire. Or, il serait tout à fait possible de diversifier ce rôle. Nous ne croyons pas que l'application d'une méthode fondée sur une formule uniforme puisse aboutir à un critère approprié de solvabilité à long terme pour les institutions financières d'aujourd'hui, diverses et qui se transforment rapidement. En revanche, nous pensons que l'application de normes professionnelles peut aboutir à un critère. Nous sommes prêts à élaborer les normes professionnelles nécessaires qui nous permettront de nous acquitter de tout nouveau rôle que vous voudrez bien nous confier.

Nous vous remercions de votre attention et nous nous efforcerons de répondre à toutes vos questions au sujet de notre mémoire.

APPENDICE "FNCE-47"

MÉMOIRE DE
L'ASSOCIATION DES COMPAGNIES DE FIDUCIE DU CANADA
RELATIVEMENT À
LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES
ET AU
COMITÉ WYMAN SUR L'ASSURANCE-DÉPÔT
PRÉSENTÉ AU
COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
DE LA
CHAMBRE DES COMMUNES

TABLE DES MATIÈRES

Page

I. Introduction

II. La réforme de l'assurance-dépôt : une question clé

- A. La co-assurance
- B. Augmentation de la somme assurée
- C. Primes de risque
- D. Pouvoirs de la SADC et des autorités fédérales et provinciales
- E. Le conseil d'administration de la SADC
- F. Financement de la SADC
 - 1. Augmentation du taux de la prime
 - 2. Projet d'émission d'actions privilégiées

III. Réorganisation institutionnelle et élargissement des pouvoirs directs

IV. Évaluation des propositions du Livre vert

- A. La société de portefeuille financière
- B. La banque de l'Annexe C
- C. Transactions intéressées et conflits d'intérêt
- D. Le système de surveillance
- E. Les règles de placement
 - 1. Élargissement des pouvoirs d'accorder des prêts
 - 2. diversification
 - 3. Concordance de l'actif et du passif
 - 4. Montant maximum des prêts
 - 5. Restrictions sur la valeur des prêts hypothécaires

6. Dépôts auprès des banques
 7. Placements immobiliers
 8. Placements dans des propriétés non productives de revenu
 9. Règles de transition
- F. Modernisation de la loi
1. Modernisation de la régie des sociétés
 2. Rôle et responsabilités des administrateurs
 3. Définition du capital
 4. Établissement de réseau
 5. Capitalisation initiale et capital minimum
 6. La réception des dépôts
- G. Diversification des pouvoirs en matière de prêts - Une question délicate

1. INTRODUCTION

L'Association des compagnies de fiducie du Canada, qui représente 41 compagnies de fiducie fédérales et provinciales du Canada (annexe A), est heureuse de pouvoir exprimer son point de vue sur les propositions importantes du Livre vert fédéral portant sur la réglementation des institutions financières. Depuis plus de dix ans, le secteur de la fiducie demande la modernisation des lois qui se rapportent aux services financiers, nous félicitons le gouvernement actuel d'avoir inclu dans le Livre vert des initiatives audacieuses et d'avoir mis sur pied un processus de consultation élargi. Nous croyons sincèrement que le processus qui est présentement en cours aboutira à une amélioration importante des services financiers au Canada.

Le Livre vert pose neuf principes fondamentaux en vue de la modernisation de l'industrie des services financiers. Ces principes sont les suivants :

1. améliorer la protection offerte au consommateur;
2. exercer un contrôle plus sévère sur les transactions intéressées;
3. offrir une protection contre les abus découlant des conflits d'intérêt;
4. favoriser la concurrence, l'innovation et l'efficacité;
5. mettre en valeur la souplesse et les options offertes aux consommateurs sur le marché;
6. élargir les sources de crédit disponibles pour les individus et les entreprises;
7. établir la fiabilité des institutions financières et la stabilité du système financier;

8. encourager la concurrence à l'échelle internationale et favoriser la croissance économique intérieure; et
9. promouvoir l'harmonisation des politiques fédérales et provinciales en matière de réglementation.

Ces principes sont à la base des trois volets principaux des propositions fédérales :

1. assurer la fiabilité et la stabilité du système financier;
2. améliorer la protection offerte aux consommateurs; et
3. favoriser le développement d'un climat plus concurrentiel.

L'Association des compagnies de fiducie est entièrement d'accord avec le gouvernement : ces principes doivent servir de base à toute réforme ou à toute modernisation de l'industrie des services financiers et il ne faut pas faire de compromis à ce sujet. Toutefois, l'Association estime que le gouvernement devrait étudier un plus grand choix de possibilités pour l'application de ces principes.

Plus précisément, malgré que nous ne nous soyons pas opposé à la notion de société de portefeuille financière qui soit une banque de l'Annexe C, et nous pensons que cette approche pourrait séduire certains membres de l'industrie de la fiducie, nous ne croyons pas que ce devrait être là le seul choix offert aux compagnies de fiducie qui veulent simplement étendre le champ de leurs activités.

L'industrie de la fiducie croit depuis longtemps qu'il faut des changements graduels qui fassent progresser le système, des changements qui soient apportés en

collaboration et de concert avec les gouvernements provinciaux en tenant compte des réalités juridictionnelles de la réglementation des services financiers au Canada.

Selon nous, le gouvernement fédéral pourrait également atteindre ses objectifs en procédant à une expansion modeste des pouvoirs des institutions existantes et en accroissant les capacités de surveillance et d'application de la loi.

Dans les chapitres qui suivent, nous donnons plus de détails sur ces points de vue et nous tentons de démontrer qu'il existe d'autres solutions acceptables pour moderniser la législation sur les services financiers et que cette opération peut être entreprise en accord avec les objectifs et les préoccupations légitimes du gouvernement en matière de réglementation.

II. LA RÉFORME DE L'ASSURANCE-DÉPÔTS : UNE QUESTION CLÉ

L'assurance-dépôt est l'un des éléments clés de la création d'une industrie saine et stable des services financiers. Compte tenu des graves difficultés qui affectent ce secteur, il faut que la réforme du système actuel de l'assurance-dépôt constitue un élément fondamental de tout effort de modernisation. L'industrie de la fiducie s'est réjouie de la possibilité qui lui a été donnée de présenter un mémoire sur la réforme de l'assurance-dépôt au Comité Wyman plus tôt cette année et elle a étudié avec beaucoup d'intérêt les recommandations faites par le Comité au ministre.

Compte tenu du rôle central que joue l'assurance-dépôt dans notre système financier, le secteur de la fiducie voudrait profiter de l'occasion qui lui est offerte de

commenter largement le rapport du Comité Wyman dans le cadre de sa présentation générale sur le Livre vert.

A. LA CO-ASSURANCE

L'une des principales recommandations du rapport du Comité Wyman porte sur la création d'un système de co-assurance pour les déposants, avec une limite de couverture accrue (pendant une période de trois ans), en vertu duquel 90 pour cent des dépôts d'une personne, jusqu'à concurrence de 100 000 dollars, seraient assurés. Selon le rapport, une telle approche raffermirait la discipline du marché et contribuerait largement à éliminer les problèmes associés aux dépôts par l'entremise de courtiers, aux dépôts multiples et au contrôle des taux d'intérêt et des commissions.

Dans notre mémoire présenté au Comité en janvier dernier, nous précisions que même si l'assurance-dépôt complète tendait à soulager les déposants et les institutions de la discipline du marché et que si les avantages se traduisaient par une meilleure efficacité et une diminution des risques, la co-assurance ne devrait néanmoins pas faire partie du système. À l'exception d'une de nos institutions membres (voir l'annexe C), nous maintenons ce point de vue.

Le rapport du Comité Wyman précise que "le principal objectif de la SADC devrait être de protéger les petits déposants peu renseignés contre les risques de pertes et de gérer le Fonds d'assurance-dépôts. Tous les autres objectifs de la SADC devraient être secondaires".

Nous sommes entièrement d'accord avec cette constatation du Comité qui estime que la protection des déposants est l'objectif le plus important de la SADC. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous croyons qu'il serait inapproprié et déraisonnable de placer le fardeau de l'amélioration de la discipline de marché sur les déposants sans préalablement procéder à une rénovation complète du système de réglementation et de contrôle qui, en lui-même, contribuerait sensiblement aux résultats recherchés.

Le rapport estime que l'accès élargi à l'information est en fait un corollaire de la proposition selon laquelle les déposants partageraient les risques de perte. Nous ne sommes toujours pas convaincus que la majorité des petits déposants soient en mesure de profiter d'une amélioration des dispositions relatives à l'accès à l'information financière. Comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire de janvier, ces gens n'ont tout simplement pas les compétences ni l'expertise nécessaires pour évaluer ces renseignements complexes. En conséquence, il semble que le taux d'intérêt offert par une institution donnée reste le facteur le plus important dans la décision du consommateur de confier ses dépôts à telle ou telle institution.

Bien sûr, le rapport Wyman dit que les petits déposants comptent beaucoup sur les autorités pour s'assurer que les institutions qui acceptent les dépôts sont sûres et fiables. Plutôt que de chercher à recueillir et à comprendre des renseignements financiers complexes se rapportant à une institution donnée, les petits déposants ont tendance à tenir pour acquis qu'étant donné l'existence de règlements à ce sujet et étant donné que l'institution continue toujours à accepter des dépôts, l'institution doit être sûre et fiable.

Le rapport, qui reflète une autre raison qui motive notre prise de position, reconnaît que la perception publique d'une garantie implicite de dépôts bancaires signifie que la co-assurance n'imposerait pas de discipline à l'industrie bancaire. Le rapport fait référence à la décision récente de la Alberta Law Society d'établir une distinction entre compagnies de fiducie, banques et autres institutions acceptant des dépôts du point de vue de leur admissibilité à accepter les dépôts des avocats dans des comptes en fiducie mixtes. Des représentants du secteur de la fiducie sont parvenus à mettre en doute cette initiative de la Law Society. Toutefois, au moment de la rédaction du mémoire, on en avait appelé de la décision du tribunal en faveur de l'industrie. Plusieurs autres associations provinciales du barreau, notamment celle de Colombie-Britannique, ont exprimé des préoccupations similaires concernant la possibilité que des sociétés de fiducie acceptent les dépôts comme le font les banques. Ces préoccupations ne feront que s'accroître avec l'adoption de l'assurance-dépôts.

Nous avons fait état, dans un mémoire présenté plus tôt, de la garantie implicite du gouvernement à l'effet "qu'aucune banque ne soit autorisée à faire faillite au Canada" et signifiant que l'assurance-dépôts partielle, quelle que soit sa forme, s'appliquerait uniquement aux institutions autres que les institutions bancaires. Nous partageons entièrement le point de vue du Comité sur ce sujet puisque nous croyons sincèrement que la perception du public concernant cette garantie implicite doit changer. Nous croyons fermement que cela doit se produire avant de penser à appliquer l'assurance-dépôts.

B. AUGMENTATION DE LA SOMME ASSURÉE

Le Comité fait une proposition pour instaurer la co-assurance en même temps qu'une proposition pour porter à 100 000 \$ le montant assuré. On n'a fourni aucune raison pour justifier l'importance de l'augmentation. Nous sommes bien conscients que s'il faut adopter un régime de co-assurance correspondant à un facteur de risque partagé de 10 p. 100, les déposants ne devraient pas, du jour au lendemain, voir le montant assuré passé arbitrairement de 60 000 à 54 000 \$. Toutefois, nous ne comprenons pas pourquoi, alors que la limite actuelle a été instaurée il y a un peu moins de deux ans, période au cours de laquelle le taux d'inflation a été relativement faible, l'augmentation devrait dépasser le montant nécessaire au maintien d'une assurance efficace pour les 60 000 \$.

De toute évidence, l'augmentation du montant assuré ferait grimper les primes. Toutefois, cette augmentation accroîtra inévitablement le risque de pertes financières pour le fonds d'assurance. Compte tenu de tous ces faits, nous ne voyons aucune justification à l'augmentation du montant assuré au-delà de 60 000 \$.

C. PRIMES DE RISQUE

La structure de taux des primes d'assurance préoccupe certaines institutions membres qui estiment que les primes exigées devraient tenir compte du risque de perte auquel la SADC s'expose. En théorie, ce n'est pas une proposition déraisonnable; dans la pratique toutefois, un tel système

entraînerait des difficultés administratives et pourrait s'avérer fondamentalement injuste selon la façon d'établir les taux.

En principe, l'industrie de la fiducie croît, à une exception près dont il est fait mention à l'annexe C, qu'un taux fixe pour toutes les institutions membres est l'approche la plus censée à retenir. Mises à part les difficultés administratives que comporte un système de primes ajustées en fonction du risque, il y a la question de nécessité. Si on établit des normes appropriées pour les membres du système d'assurance-dépôts, que ces normes sont appliquées et que les organismes de supervision et de réglementation fonctionnent adéquatement, comme nous croyons que ce serait le cas avec des réformes appropriées, il faudrait tenir pour acquis que toutes les institutions membres s'exposeraient à un niveau de risque semblable à l'échelle du système. Cela étant posé, il faut se demander sur quelle base les différences entre les taux pourraient être établies.

Il faut aussi se demander si les primes de risque seraient vraiment une bonne façon de limiter les comportements de risque excessif dans un cas donné. En supposant que les taux sont établis annuellement et que les autorités surveillent attentivement les institutions membres, tout ajustement de la prime surviendrait uniquement après que l'on ait déterminé qu'une institution présente un problème particulier. À ce moment, les effets d'une augmentation de la prime ne serviraient pas à compenser le fonds pour la perte prévue ni à limiter le comportement de risque déjà observé.

L'Association des banquiers canadiens a laissé entendre qu'une façon d'aborder la question des primes de risque serait d'établir des taux en fonction du rendement historique du groupe industriel auquel appartient l'institution membre et, peut-être aussi, en fonction de la taille de cette institution. Selon nous, une telle proposition est totalement inacceptable parce que les primes n'auraient rien à voir avec une mesure objective du risque. Le risque de perte est un événement à venir et aucunement rattaché au passé d'une institution. Il se rapporte à la probabilité qu'une institution donnée fasse faillite et entraîne une perte pour le fonds d'assurance pendant la période visée par la prime. Il serait tout à fait injustifiable et injuste d'établir le taux de la prime d'assurance d'une institution membre donnée en se fondant sur autre chose que les caractéristiques de risque présentées par cette institution.

En conséquence, s'il fallait poursuivre l'étude d'un système de taux variables pour les primes, ce qui, nous le répétons, ne devrait pas être le cas, la démarche ne serait acceptable pour l'industrie de la fiducie que si les primes étaient établies en fonction de critères de prudence objectifs comme les possibilités de redressement, les liquidités, la valeur des prêts accordés à des individus, la vulnérabilité aux marchés étrangers et ainsi de suite. Si on se servait de ces critères objectifs, nous estimons que l'industrie de la fiducie s'en tirerait bien comparativement à d'autres institutions membres.

D. POUVOIRS DE LA SADC ET DES AUTORITÉS RÉGLEMENTAIRES
FÉDÉRALES ET PROVINCIALES

Motivé par ce qui semble être un trop grand attachement de la SADC aux autorités réglementaires fédérales ou provinciales chargées de la surveillance des institutions assurées, le Comité fait un certain nombre de recommandations destinées à soutenir la SADC dans des domaines touchant les normes et les conditions d'assurance et la disponibilité de l'assurance. Nous convenons que la SADC devrait être autorisée à traiter toutes les questions touchant l'admissibilité des institutions, les normes d'assurance et les conditions contractuelles ainsi que les taux des primes, cela pour assurer un fonctionnement plus efficace. Nous convenons également que l'extension de ces pouvoirs peut aller jusqu'à la possibilité de mettre fin non rétroactivement à la police d'assurance d'un membre s'il y a des raisons suffisantes de le faire.

Contrairement aux banques qui sont soumises à la réglementation fédérale et provinciale, notre industrie ne se sent pas à l'aise quand le Comité recommande que la SADC soit autorisée à intervenir et à avoir préséance sur les autorités réglementaires lorsqu'elle estime que les mesures appropriées n'ont pas été prises.

Nous ne croyons pas que le rôle de la SADC devrait être de corriger toutes les failles du système de réglementation fédéral et provincial. Nous croyons plutôt que la SADC devrait concentrer ses activités sur l'évaluation des risques qu'elle assume. Nous applaudissons à la création d'un système uniforme d'évaluation du rendement et nous

recommanderions même à la SADC de concentrer ses efforts dans ce secteur. Il devrait suffire que la SADC annule ou limite la valeur de l'assurance pour que les autorités fédérales et provinciales interviennent et normalisent certains détails comme les effets de levier et les pratiques de gestion.

Fort de d'une longue expérience de la réglementation et de la surveillance pluri-juridictionnelle, l'industrie croit fermement que les exigences en matière de juridiction devraient être le plus uniforme possible et que la duplication devrait être maintenue au minimum vital. La mise au point d'un système uniforme d'évaluation du rendement est un bel exemple. Depuis un certain temps déjà, l'Ontario a un système semblable fondé sur les rapports mensuels des compagnies provinciales. Nous croyons savoir que les exigences touchant ces rapports seront probablement étendues aux compagnies fédérales et de l'extérieur de la province qui font affaires dans la province.

Dans ce cas, la nécessité d'une certaine uniformité va de soi. La mise en place d'un système uniforme de surveillance qui permettrait de constituer une base de données pour l'industrie, laquelle serait accessible à la SADC et aux autorités réglementaires, serait très utile pour les prévenir de problèmes potentiels. Si les exigences de compte rendu juridictionnel différaient, il deviendrait alors impossible d'établir une base de données utilisables.

En ce qui a trait aux questions de réglementation, nous recommandons que soit accru le pouvoir statutaire des autorités de prendre des mesures correctives hâtives dans le cas des compagnies en difficulté; que l'on offre un service

d'examen par des experts et des vérificateurs; et qu'il y ait une meilleure collaboration officielle entre les autorités réglementaires fédérales et provinciales et la SADC. Afin d'améliorer les normes de coopération, nous recommandons que des représentants des autorités réglementaires des provinces soient nommés au conseil d'administration de la SADC par les provinces qui comptent plusieurs compagnies de fiducie. L'Ontario, qui est la province la plus importante du point de vue du nombre, devrait bénéficier d'une représentation proportionnelle.

E. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA SADC

Nous recommandons que le Conseil d'administration de la SADC soit restructuré et qu'il soit constitué comme suit :

Le président du Conseil (provenant du secteur privé)

Le président et le chef de la direction.

Le Conseil devrait comprendre quatre directeurs provenant du secteur public :

le Gouverneur de la Banque du Canada

l'Inspecteur général des banques

le Surintendant des assurances, et

un représentant de la province de l'Ontario

ministère de la Consommation et des Relations

commerciales (à tout le moins quelqu'un du rang de sous-ministre adjoint).

Le Conseil devrait comprendre quatre directeurs provenant du secteur privé :

un membre nommé par l'Institut canadien des comptables agréés,

un membre nommé de l'Association canadienne du barreau;

un membre nommé par l'Association des banquiers canadiens et

un membre nommé par l'Association des compagnies de fiducie du Canada.

Le Conseil d'administration de la SADC comprendrait donc dix membres, y compris le président.

Il devrait également y avoir un comité consultatif du Conseil formé de praticiens chevronnés provenant des secteurs bancaire et fiduciaire. Ce comité conseillerait le Conseil sur des questions relatives à l'industrie des banques ou de la fiducie. Il fournirait une approche pratique et tiendrait la SADC au courant de toutes les "rumeurs" circulant dans l'industrie.

Par ailleurs, nous appuyons la proposition du Comité visant la reconstitution du Conseil d'administration de la SADC et la réorganisation de son personnel de gestion.

F. FINANCEMENT DE LA SADC

1. Augmentation du taux de la prime

Dans un mémoire antérieur de l'Association, on dit que les membres croient que le fardeau du refinancement de la SADC devrait retomber principalement sur les institutions financières assurées afin de ne pas ajouter au déficit fédéral déjà passablement lourd. Nous maintenons qu'il devrait en être ainsi.

Toutefois, nous sommes préoccupés parce que les propositions mises de l'avant par le Comité se rapportent à l'augmentation des primes et parce que la période prévue pour le refinancement est fondée sur des prévisions de pertes qui, compte tenu de l'amélioration du marché

immobilier, pourraient bien s'avérer surfaites et n'être qu'un "scénario du pire des cas". Ainsi, la vente des actifs d'institutions qui ferment leurs portes a déjà permis de récupérer certaines sommes. Il semble que la vente des appartements "Cadillac Fairview" par exemple puisse se faire dans un proche avenir. Il est également possible que les pertes encourues dans le cas de certaines compagnies fermant les portes d'agences seront bien inférieures aux prévisions.

De plus, une part importante du déficit exposé dans les états financiers de la SADC pour 1984 est financée par des compagnies responsables de la fermeture d'agences, avec une garantie de la SADC.

Voilà qui nous incite à dire que la portée du projet de refinancement des institutions assurées pourrait bien être beaucoup trop lourde. Nous recommandons donc fortement de ne pas augmenter le taux des primes et d'adopter plutôt une surprime temporaire équivalant à 50 pour cent des primes au taux actuel. Cette surtaxe ferait l'objet d'un examen annuel à la lumière des pertes réelles, au fur et à mesure de la réalisation des actifs.

2. Projet d'émission d'actions privilégiées

Les compagnies membres de l'Association ne voient pas la nécessité d'un réapprovisionnement "instantané" du fonds de la SADC jusqu'à concurrence d'un milliard de dollars par l'émission proposée d'actions privilégiées. La surtaxe que nous proposons permettrait d'éliminer le déficit si elle était amortie sur une période de plus de dix ans comme le propose le rapport du Comité Wyman.

D'un point de vue purement technique, l'émission d'actions privilégiées recommandée par le Comité Wyman ne

saurait représenter un "actif de qualité" pendant cinq ans en vertu de la Loi sur les compagnies fiduciaires du gouvernement fédéral et des lois provinciales équivalentes. En tant que telles, ces actions ne seraient pas considérées comme des placements autorisés pour les compagnies de fiducie à moins qu'ils ne soient garantis par le gouvernement fédéral.

III. RÉORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS DIRECTS

Pour que l'industrie des services financiers au Canada soit forte et dynamique, il faut que tous les principaux intervenants du marché puissent livrer une concurrence efficace et répondre rapidement à l'évolution des besoins des utilisateurs de services financiers. Nous ne croyons pas que cette possibilité ait été offerte à l'industrie de la fiducie, alors que nos principaux concurrents, c'est-à-dire les banques à charte, ont obtenu de plus en plus de pouvoirs pour diversifier leurs activités en pénétrant des marchés depuis longtemps détenus par des compagnies de fiducie et d'autres institutions de services financiers.

En 1967, on donnait aux banques l'autorisation d'accorder des prêts hypothécaires résidentiels jusqu'à concurrence de 10 pour cent de leur actif. Grâce à l'utilisation de filiales de prêts hypothécaires, les banques ont pu contourner les intentions des dispositions législatives et ont pu devenir les chefs de file incontestés dans ce secteur, contrôlant plus du tiers du marché. On a

également permis aux banques d'élargir considérablement le secteur des prêts à la consommation après 1967. Encore là, elles ont occupé une position de force. En 1980, on leur permettait de mettre sur pied des filiales de crédit-bail; depuis, les banques occupent une position de force dans ce domaine également.

L'expansion des activités bancaires dans des secteurs du marché qui leur étaient auparavant interdits, de même que l'échec des gouvernements à offrir des possibilités de diversification équivalentes aux compagnies de fiducie, ont amoindri les possibilités de concurrence sur les marchés financiers canadiens. Nous estimons qu'il serait tout à fait dans l'intérêt du public de modifier cette situation. Il faudrait offrir aux sociétés de fiducie la possibilité de diversifier leurs activités de prêts pour qu'elles puissent livrer une concurrence à armes égales sur des marchés qui sont présentement largement extérieurs à leur domaine d'activité.

L'accroissement des possibilités de prêts commerciaux et à consommation offrirait un marché de placements logiques pour le type de fonds obtenus des déposants qui traitent avec les sociétés de fiducie. En permettant à ces compagnies de diversifier davantage leur portefeuille de prêts pour inclure les prêts non hypothécaires, on réduirait également le risque de ces sociétés tout en contribuant à la stabilité du système financier. Par exemple, les difficultés auxquelles font face les compagnies de fiducie de l'Ouest par suite de la récente récession et l'effondrement des valeurs mobilières qui s'en est suivi, auraient été beaucoup moins prononcées si ces sociétés avaient pu diversifier leur portefeuille de prêts. De fait,

le Supplément technique favorise nettement une plus grande diversification à ce chapitre.

L'industrie de la fiducie ne s'oppose pas à la concurrence accrue à laquelle elle a dû faire face au cours des années passées. Par contre, elle croit qu'il est injuste et qu'il n'est pas équitable que l'industrie ne soit pas autorisée à répondre au déficit posé par la concurrence. L'industrie demande depuis longtemps des pouvoirs accrus en matière de prêts commerciaux et à la consommation. Les gouvernements fédéraux et provinciaux successifs nous ont fait des promesses. Et pourtant, nous nous retrouvons avec des propositions fédérales qui ne changeraient pratiquement rien aux possibilités des compagnies de fiducie en matière de prêts.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, l'Association des compagnies de fiducie du Canada ne s'oppose pas à ce que le gouvernement envisage de nouveaux types d'institutions financières. Toutefois, nous ne croyons pas que ces possibilités répondent à des besoins légitimes de nos membres et nous ne croyons pas que toutes les compagnies de fiducie devraient être forcées d'accepter ces choix afin de livrer une concurrence plus active sur les marchés financiers.

Plutôt que d'améliorer les possibilités de concurrence des compagnies de fiducie, nous croyons que les propositions fédérales obligerait les plus grandes compagnies de fiducie à devenir des banques afin de pouvoir élargir leurs possibilités de prêts, à limiter considérablement la capacité des petites entreprises régionales à poursuivre

leurs opérations, à accélérer les tendances au fusionnement d'entreprises et à la concentration d'actifs financiers et à réduire l'aptitude des nouvelles entreprises à pénétrer le marché. Nous ne croyons pas que ces résultats contribueraient beaucoup à la promotion des intérêts du public.

L'industrie de la fiducie craint également que les propositions fédérales et la position législative des divers gouvernements provinciaux ne donnent lieu à des conflits. Nous craignons que la proposition touchant les banques de l'annexe C puisse entraîner un conflit grave entre deux niveaux de gouvernement ainsi que des difficultés pour les entreprises qui se trouveraient prises entre les deux paliers de gouvernement. S'il doit y avoir une surveillance et un contrôle efficaces au sein de l'industrie des services financiers, il doit également y avoir une coordination étroite entre les divers niveaux de gouvernement. L'incertitude accrue et les prises de bec entre le fédéral et le provincial ne feraient qu'empêcher l'industrie de contribuer à la croissance et à l'expansion de l'économie canadienne.

Compte tenu de ces conséquences possibles, nous nous demandons si l'approche touchant les banques de l'annexe C est la seule façon d'élargir les possibilités de prêts commerciaux et à la consommation. Voici quelques-unes des difficultés pratiques que présente cette approche : 1) elle forcerait des sociétés viables et fructueuses à modifier leur structure et à réaffecter leur capital dans deux entités distinctes ou plus afin de répondre aux besoins du

marché et 2) elle pourrait affaiblir la situation financière de ces entités. Nous estimons qu'il faudrait tout simplement permettre aux sociétés existantes de capitaliser sur des forces reconnues.

Nous connaissons très bien les préoccupations du gouvernement, et nous les partageons, dans les domaines des transactions intéressées et des conflits d'intérêt. Toutefois, nous sommes convaincus que ces inquiétudes réelles et légitimes peuvent être apaisées simplement en adoptant des dispositions améliorées de surveillance et de réglementation comme celles qui sont proposées dans le Livre vert. Nous ne voyons pas comment, même après une étude attentive, la structure d'une banque de l'annexe C peut ajouter aux objectifs du gouvernement en matière de réglementation et de supervision.

En résumé, il y a des compagnies de fiducie au sein de l'industrie qui voient des avantages à plus long terme dans le fait de devenir une banque de l'annexe C. À court et à moyen terme toutefois, il y a peu à gagner à établir des banques de l'annexe C. L'industrie a plutôt voulu décrire la nécessité de procéder à une expansion immédiate des pouvoirs en matière de prêts commerciaux afin de répondre à l'évolution des besoins et des demandes des usagers canadiens de services financiers.

Nous sommes d'avis que cela peut se réaliser en apportant des changements graduels et relativement modestes aux lois et aux règlements actuels.

Nous proposons donc au gouvernement d'envisager, en plus de l'approche de la banque de l'annexe C, la

possibilité d'un simple élargissement des pouvoirs en matière de prêts commerciaux, comme le recommandait la Commission Porter en 1964, le Conseil économique du Canada en 1976, le mémoire de l'Association en réponse aux propositions fédérales de 1982 (annexe B) et comme il est proposé par les gouvernements de l'Ontario et du Québec.

Les propositions fédérales de 1982 voulaient limiter la valeur des prêts commerciaux et du crédit-bail à 15 pour cent de l'actif. Les propositions ontariennes porteraient ce maximum à 25 pour cent (y compris la clause "panier" de 5 pour cent) de l'actif des compagnies admissibles. Nous pensons qu'une somme représentant entre 20 et 25 pour cent de l'actif serait à la fois prudente et conforme aux objectifs du gouvernement visant à accroître la concurrence et à favoriser l'accès au crédit pour les petites entreprises.

Nous voudrions également que les restrictions touchant les prêts à la consommation par des compagnies de fiducie soient levés. Le Livre vert précise que les prêts à la consommation ne constituent pas une menace à la solvabilité des institutions financières, et nous sommes tout à fait d'accord. Les prêts à la consommation ne constituent pas non plus un problème dans le domaine des transactions intéressées et des conflits d'intérêt. Depuis plus d'une décennie, des sociétés de l'industrie de la fiducie s'adonnent à une forme de prêts à la consommation. Les pertes encourues par ces sociétés sont de beaucoup inférieures à celles des banques et des autres institutions de prêts aux consommateurs. Compte tenu que les prêts à la

consommation ne posent pas un problème de solvabilité, de transactions intéressées ou de conflits d'intérêt, nous ne voyons pas quel est le motif logique de limiter l'aptitude des sociétés financières à concurrencer les autres intervenants de ce domaine.

IV. EVALUATION DES PROPOSITIONS DU LIVRE VERT

A. LA SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE FINANCIÈRE

Comme nous l'avons déjà dit, l'Association des compagnies de fiducie comprend les objectifs des propositions du gouvernement visant la création de sociétés de portefeuille financières. De telles sociétés existent dans le secteur des services financiers et constituent un soutien organisationnel utile pour la prestation d'une variété de services financiers. La notion de société de portefeuillle financière est particulièrement utile en ce qui a trait aux possibilités d'établissement de réseaux; toutefois, nous ne pensons pas qu'il faille créer une société de portefeuille à charte fédérale chaque fois qu'il y a propriété commune de plus de 10 pour cent de deux institutions financières ou plus dont l'une au moins est incorporée en vertu d'une loi fédérale. Nous croyons que ce seuil est beaucoup trop bas et qu'il entraînera une foule de problèmes de conformité à la loi.

Nous pensons que les problèmes de transactions intéressées et de conflits d'intérêt qui, de l'avis du

gouvernement, méritent une étude sérieuse, peuvent être abordés sans qu'il soit nécessaire d'imposer la création de sociétés de portefeuille financières dès le départ. On peut y arriver en apportant des changements mineurs aux règles qui touchent les transactions intéressées et les conflits d'intérêt. Le simple fait d'avoir une structure organisationnelle complexe et possiblement intéressante au plan théorique, ne suffira pas à décourager ceux qui ont de mauvaises intentions. Tout au plus, cela imposerait un fardeau supplémentaire à la vaste majorité des institutions financières qui auraient un comportement prudent et approprié, peu importe le mode de réglementation en place.

De plus, l'obligation de créer une société de portefeuille financière n'aiderait probablement pas les responsables de la réglementation et de la surveillance à définir les problèmes. Le Surintendant des assurances a précisé à plusieurs reprises et de façon non équivoque dans son témoignage devant le Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques les 13 et 14 juin 1985, qu'il n'avait eu aucune difficulté à décrire les problèmes auxquels a fait face l'industrie des services financiers dans le passé. La difficulté, c'était de savoir quoi faire du problème décrit. Il semble donc que la solution aux problèmes très réels que suscitent les propositions fédérales, soit de modifier les pouvoirs des autorités réglementaires pour leur permettre d'agir.

B. LA BANQUE DE L'ANNEXE C

Pour faire suite aux observations que nous formulions plus tôt, la proposition de la banque de l'Annexe C est une autre façon de donner aux institutions financières non bancaires des pouvoirs accrus en matière de prêts commerciaux et de prêts à la consommation. Contrairement aux banques de l'Annexe A, une banque de l'Annexe C ne peut être détenue que par l'entremise d'une société de portefeuille financière réglementée. Encore une fois, l'Association des compagnies de fiducie estime qu'il s'agit là d'une proposition intéressante qui pourrait s'avérer attrayante pour certaines sociétés de fiducie, mais nous ne croyons pas qu'elle devrait être la seule option offerte aux institutions qui souhaitent se frotter à la concurrence dans ces nouveaux domaines.

À l'heure actuelle, les sociétés de fiducie disposent d'un certain nombre de moyens de mobiliser des capitaux pour des périodes variables. Malgré tout, les possibilités de prêts sont surtout limitées aux prêts de type hypothécaire, ce qui cause des problèmes de diversification difficiles à résoudre compte tenu des lois et des règlements existants.

La proposition d'une banque de l'Annexe C ne change rien à la situation des sociétés de fiducie. En vertu des propositions fédérales, il existe deux solutions : soit trouver une façon de convertir toutes les opérations d'une société de fiducie, à l'exception des activités de fiducie proprement dites, en banque de l'Annexe C afin de pouvoir

mobiliser des fonds et de diversifier l'actif plus efficacement; soit demeurer une société de fiducie avec des possibilités limitées et subir une concurrence accrue sans pouvoir y répondre efficacement. Ni l'une ni l'autre de ces solutions n'est attrayante pour la majorité des sociétés. Dans un cas, les raisons sont évidentes, mais dans l'autre il ne serait tout simplement pas possible pour plusieurs sociétés de devenir une banque de l'Annexe C. Par exemple, une telle conversion ne constitue pas une solution viable pour les plus petites sociétés, peu importe que leur charte soit fédérale ou provinciale. Ce n'est pas là non plus une solution intéressante pour les grandes sociétés de fiducie à charte provinciale parce qu'elles devraient devenir des sociétés fédérales avec toute la complexité de la réorganisation que cela supposerait. En effet, une telle réorganisation serait très coûteuse et devrait porter sur plusieurs années.

C. TRANSACTIONS INTÉRESSÉES ET CONFLITS D'INTÉRÊTS

Les problèmes que constituent les transactions intéressées et les conflits d'intérêt préoccupent sérieusement l'industrie des sociétés de fiducie. Nous appuyons vivement l'intention du gouvernement d'implanter des politiques de surveillance et de réglementation pour éviter les abus dans ces secteurs. Toutefois, nous sommes d'avis qu'une interdiction générale, à quelques exceptions près, de toutes les transactions avec lien de dépendance est excessive et pourrait aller à l'encontre de la gestion

efficace et prudente d'organisations à structure complexe. Pour reprendre les paroles du directeur fédéral des Enquêtes et de la recherche, chargé de l'administration de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, dans sa déposition devant le Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques le 10 juillet 1985, "plusieurs cas de transactions intéressées peuvent contribuer à l'efficacité de nos marchés financiers et à l'économie en générale".

(traduction libre)

À part les mérites de ce cas particulier, nous avons pour principe que le gouvernement devrait éviter les règlements visant une interdiction générale à quelques exceptions près. Il faudrait plutôt autoriser les transactions sauf dans les cas où il est possible de démontrer qu'une transaction ou qu'une forme de transaction est contraire à l'intérêt du public. Il devrait incomber au gouvernement de prouver que l'intérêt public est menacé.

Cette position est conforme à la proposition du gouvernement de modifier la loi en matière de fiducie et de prêt afin que ces compagnies soient perçues comme des "personnes physiques" plutôt que des corporations "de loi spéciale". L'objectif est d'accorder aux sociétés de prêt et de fiducie des pouvoirs généraux assortis de limites particulières.

Nous croyons également que les objectifs poursuivis par le gouvernement dans ce domaine pourraient être atteints grâce à l'interdiction sélective proposée dans le Supplément technique et à des changements législatifs pour consolider la régie des sociétés et le rôle des administrateurs. Par

exemple, le directeur des Enquêtes et de la recherche a recommandé au gouvernement d'adopter une option décrite dans le Supplément technique : qu'un comité d'administrateurs étrangers aux transactions examinent les transactions avec lien de dépendance. Cette recommandation est justifiée par une analyse détaillée du problème de la limitation des abus associés aux transactions avec lien de dépendance, réalisée par le cabinet d'avocats Goodman et Carr pour le compte du directeur fédéral des Enquêtes et de la recherche en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

L'industrie de la fiducie est persuadée que cette façon de procéder contribuerait efficacement à la réduction des abus que le gouvernement décrit dans le Livre vert.

Si le gouvernement décidait que cette approche vaut la peine d'être retenue, l'industrie de la fiducie ferait en sorte que l'on tente par tous les moyens d'inclure dans la loi des dispositions spécifiques qui soient consistantes d'une juridiction à l'autre. Nous croyons qu'il est réaliste d'espérer que les lois fédérales et provinciales puissent être uniformisées en ce qui a trait à ces questions.

L'Association des compagnies de fiducie estime que les problèmes qui se rapportent aux conflits d'intérêt dans ce domaine, certains cas ont été constatés, peuvent être réglés en améliorant les procédures internes des entreprises. Selon nous, ce concept du "cloisonnement" est riche de promesses. Nous croyons aussi qu'il y a avantage à faire appel plus souvent à des comités formés d'administrateurs de l'extérieur pour évaluer les situations pouvant entraîner un

conflit d'intérêt. Si ces améliorations étaient apportées, nous croyons qu'il ne serait pas nécessaire d'adopter des structures comme le Bureau des conflits d'intérêt financiers décrit dans le Livre vert.

D. LE SYSTÈME DE SURVEILLANCE

Le gouvernement a déjà dit qu'il y avait lieu d'améliorer le système actuel de réglementation et de surveillance pour mettre en valeur la protection offerte aux investisseurs et aux déposants et pour accélérer le processus d'application de la loi. Sur ce sujet, l'industrie de la fiducie est en accord complet avec le gouvernement. Toutefois, nous croyons qu'une amélioration des modalités de surveillance et d'application peut intervenir en modifiant les lois actuelles se rapportant aux diverses institutions.

Nous ne sommes pas d'avis que les organismes de réglementation de niveau fédéral doivent être regroupés. Par contre, nous pensons que les dispositions en matière de réglementation et de surveillance applicables à un secteur de l'industrie devraient être consistantes avec celles des autres secteurs.

Nous acceptons la proposition de confier au ministre le pouvoir d'approuver le transfert d'importants blocs d'actions d'institutions financières. Cela pourrait être un précieux mécanisme de contrôle pour éviter que des institutions qui acceptent des dépôts ne tombent entre les mains d'individus peu scrupuleux.

Nous insistons encore une fois pour que tout soit mis en oeuvre afin de parvenir à la plus grande uniformité possible et à la plus grande consistance possible entre les procédures du fédéral et des provinces et pour que soit établi un système assurant l'accès à l'information entre ces niveaux de gouvernement et la coordination des efforts des autorités réglementaires et de surveillance. Comme nous l'avons dit, nous croyons qu'il faudrait établir une base de données conjointe fédérale-provinciale comprenant des renseignements sur les diverses institutions financières de l'industrie des services financiers. Cette base de données pourrait éviter le dédoublement des efforts, assouplir l'obligation de certains membres de l'industrie de produire des rapports et de faire en sorte que les activités des institutions à composantes fédérale et provinciales soient surveillées efficacement. Une telle base de données permettrait également de fournir les renseignements exigés par la Société d'assurance-dépôt du Canada chargée d'assurer une surveillance.

Il est nécessaire d'accroître les pouvoirs des autorités réglementaires, comme le pouvoir de déclarer que certaines transactions se font avec lien de dépendance, le pouvoir d'émettre des ordonnances de ne pas faire, de nommer un curateur, de prendre le contrôle immédiat des actifs des institutions sous surveillance et de prendre les mesures nécessaires pour réhabiliter les institutions à problème. Toutefois, il faut également protéger les institutions visées par une telle mesure contre les abus des autorités réglementaires et de surveillance. Nous estimons qu'il est

essentiel d'adopter des lois accordant le droit d'entreprendre un examen judiciaire de toutes ces mesures de surveillance.

E. LES RÈGLES DE PLACEMENT

1. Élargissement des pouvoirs d'accorder des prêts

Comme il a été dit plus tôt, le secteur de la fiducie ne croit pas que les propositions apportent une réponse satisfaisante aux besoins de plusieurs sociétés de fiducie qui souhaitent plus de pouvoir pour accorder des prêts.

Bien que nous soyons conscients des possibilités de conflits d'intérêt associées aux prêts commerciaux et aux activités de fiducie, nous croyons qu'une combinaison de la formule de "cloisonnement", de règles plus efficaces de régie des sociétés et d'un rôle revalorisé pour les administrateurs de société pourrait permettre de régler les problèmes éventuels. Ces procédures se sont avérées efficaces dans d'autres juridictions, notamment aux États-Unis, et elles ont été efficaces au Canada dans la mesure où les sociétés de fiducie ont pu s'adonner aux cours des dernières années à des activités de prêts commerciaux limités.

À la lumière de ces faits, l'industrie des services de fiducie propose au gouvernement fédéral de modifier ses propositions afin d'autoriser des sociétés de fiducie admissibles à accorder des prêts commerciaux et à faire du crédit-bail pour une valeur représentant au maximum entre 20 et 25 pour cent des actifs, conformément aux modalités

exposées dans le mémoire de l'Association des compagnies de fiducie sur les propositions fédérales de 1982 (annexe B) et à celles qui font l'objet de discussions dans la province d'Ontario. Comme nous l'avons dit, nous ne croyons pas qu'il faille imposer des limites aux sociétés de fiducie qui souhaitent accorder des prêts à la consommation.

2. Diversification

Nous sommes d'accord avec le gouvernement quand il dit qu'il est essentiel d'améliorer les conditions de diversification des actifs pour assurer la stabilité du système financier. Toutefois, ce qui nous inquiète, c'est que les possibilités de diversification des sociétés de fiducie risquent d'être encore amoindries si on ne leur permet pas d'élargir leurs pouvoirs de prêt.

3. Concordance de l'actif et du passif

Nous sommes d'accord avec le gouvernement concernant la concordance de l'actif et du passif afin d'assurer la gestion prudente d'une institution financière. Nous appuyons les propositions décrites dans le Supplément technique à ce sujet. Par contre, nous souhaitons réitérer le fait que l'aptitude des sociétés de fiducie à réaliser cet équilibre tient à deux facteurs : les demandes des déposants et des investisseurs relativement au type d'actifs qu'ils consentent à détenir et les pouvoirs accordés aux sociétés de fiducie quant au type d'actifs que ces compagnies peuvent détenir. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, la concentration des actifs des sociétés de

fiducie dans le marché hypothécaire a limité l'aptitude de ces sociétés à livrer une concurrence efficace comme elles l'auraient souhaité. À moins que de nouvelles avenues soient offertes pour les placements des sociétés de fiducie, les problèmes persisteront.

4. Montant maximum des prêts

Les limites proposées au montant maximum des prêts pouvant être accordés à une personne, à une société ou à un groupe d'individus ou de sociétés, préoccupe également l'industrie de la fiducie. Nous ne voyons pas à quelle logique répond le maximum proposé de 20 pour cent du capital, alors qu'il est connu que les banques excèdent fréquemment cette limite. Ce qui nous préoccupe également, c'est que cette notion s'applique aux groupes de sociétés associées, comme le définit le Livre vert. Cela pourrait s'avérer particulièrement contraignant dans un pays à structure industrielle concentrée et interreliée comme c'est le cas au Canada.

5. Restrictions sur la valeur des prêts hypothécaires

Nous comprenons mal que la limite des prêts hypothécaires soit encore réduite pour plafonner à 15 p. 100 de l'avoir des actionnaires. Selon nous, cela représente un montant inférieur à 20 pour cent du capital. Les garanties de l'hypothèque sont au moins aussi bonnes que les garanties associées à un prêt de nature générale. Permettez-nous de signaler que les limites proposées pourraient imposer des contraintes importantes aux plus petites entreprises de

notre industrie. Nous croyons également que la définition proposée de "prêts de qualité" appliquée à des prêts en deuxième hypothèque est fort restrictive. Nous croyons que si la valeur de la première et de la deuxième hypothèque est égale ou inférieure à 75 pour cent, la deuxième hypothèque devrait être admissible au titre de prêt de qualité, assuré ou non.

6. Dépôts auprès des banques

Nous aimerions que l'on nous confirme que ces limites ne s'appliquent pas aux sommes déposées dans les banques. Si ces dépôts devaient être considérés comme des prêts aux fins de cette disposition, les sociétés de fiducie pourraient être sérieusement limitées dans la gestion de leurs actifs liquides.

7. Placements immobiliers

De plus, la proposition de calculer la valeur immobilière sans autoriser de réduction pour la valeur de l'endettement relatif (ou sans possibilité de tenir compte des intérêts de partenaires dans une entreprise en participation) est injuste et tient pour acquis qu'il y a un risque alors qu'en réalité, il n'y en a pas. Les placements des sociétés de fiducie n'ont pas été prévus en fonction de cette exigence. En conséquence, la règle proposée pourrait exiger que certaines compagnies se départissent de biens immobiliers. L'Association propose que la valeur de l'endettement total par rapport aux biens immobiliers soit déduite de la valeur des placements immobiliers ou, dans le

cas contraire, que la norme de 35 pour cent de l'avoir des actionnaires soit augmentée substantiellement (l'Ontario propose de la porter à 100 pour cent) ou qu'elle soit éliminée et remplacée par l'obligation que les placements immobiliers soient portés de 5 à 10 pour cent.

Si la norme de 35 pour cent de l'avoir des actionnaires pour les placements immobiliers doit demeurer étant donné que les biens immobiliers d'une filiale sont compris dans le portefeuille immobilier d'une société de fiducie, les prêts accordés à une filiale en vue de l'acquisition ou de la mise en valeur de biens immobiliers ne devraient pas être inclus dans le calcul du placement dans cette filiale en vertu des dispositions qui limitent à 2 pour cent du total de l'actif la valeur des placements dans des filiales particulières.

8. Placements dans des propriétés non productives de revenu

En ce qui a trait aux restrictions sur les biens immobiliers non productifs de revenu, il est difficile de savoir si les terrains en voie de développement par une filiale active dans le secteur immobilier doivent être classés comme productifs ou non productifs de revenu. Les biens immobiliers non productifs de revenu devraient être limités aux biens acquis à la suite d'une saisie immobilière ou parce que le bien immobilier ne respecte pas la norme de 50 pour cent du rendement à long terme des obligations d'épargne du Canada. Il y aurait lieu également d'établir une classification distincte qui donnerait plus de latitude au niveau des placements et qui tiendrait compte des

propriétés immobilières en voie de développement. En vertu de la proposition de l'Ontario, les biens immobiliers résultant de saisie peuvent être exclus du calcul de la valeur comptable totale des biens immobiliers.

Nous croyons que la réduction proposée de la limite actuelle pour la possession d'actions ordinaires à 50 pour cent de l'avoir des actionnaires est trop restrictive. Nous recommanderions plutôt que ces limites soient de 15 pour cent de l'actif total, comme il était proposé dans les mesures législatives du gouvernement fédéral en 1982.

9. Règles de transition

Tout changement que le gouvernement pourrait apporter aux règles de placement applicables aux sociétés de l'industrie des services financiers, doit comprendre des dispositions généreuses concernant les droits acquis et la transition. Sans cela, tout changement important entraînerait de graves difficultés pour les sociétés qui, pour des raisons tout à fait légitimes, ne répondraient pas aux normes du moment. Le gouvernement devrait s'en tenir à la règle établie selon laquelle les transactions entreprises à un moment donné en vertu de la loi ne devraient pas être affectées négativement par des modifications législatives subséquentes.

F. MODERNISATION DE LA LOI

1. Modernisation de la régie des sociétés

Depuis longtemps, l'industrie de la fiducie demande que des changements soient apportés aux lois afin d'accorder aux sociétés de fiducie les mêmes droits qu'à des personnes physiques. Nous croyons qu'il est tout à fait approprié que des sociétés soient autorisées à entreprendre tout genre d'activité commerciale, sous réserve des restrictions de la loi. Cela placerait les sociétés de fiducie sur un même pied que les banques à charte. Nous applaudissons à la proposition du gouvernement.

2. Rôle et responsabilités des administrateurs

Nous étudions avec beaucoup d'intérêt les propositions visant à élargir le rôle et les responsabilités des administrateurs d'institutions financières. Nous avons déjà plaidé en faveur de tels changements par mesure de prudence et pour résoudre la question de la solvabilité et de la stabilité du système. Selon nous, l'accroissement du rôle des administrateurs est une solution intéressante pour éviter l'intervention massive du gouvernement dans les activités de l'industrie des services financiers, un fait reconnu par le gouvernement dans le Livre vert et dans le Supplément technique.

Il ne faut pas en conclure que le rôle et les responsabilités des autorités réglementaires s'en trouveraient diminués pour autant. Nous croyons plutôt que les pouvoirs de surveillance et d'application de la loi

accordés aux autorités réglementaires devraient être consolidés. Il nous paraît moins nécessaire de recourir à des mesures d'application lorsque le conseil d'administration est formé de personnes de compétence reconnue, à qui l'on a confié des responsabilités claires et dont les fonctions sont clairement décrites dans la loi.

Dans ce contexte, il est également vrai que le rôle légal des administrateurs peut être complexe au point de décourager des personnes aux capacités exceptionnelles d'accepter un mandat. Le défi, ce serait de trouver un équilibre permettant d'obtenir un maximum d'avantages pour les actionnaires et les usagers de services financiers tout en donnant aux sociétés la possibilité de recruter les meilleures personnes possibles au sein de leur conseil d'administration. L'industrie des services de fiducie est prête à travailler avec le gouvernement à l'élaboration de règles et de normes permettant de réaliser ce double objectif.

Dans un même ordre d'idées, l'industrie de la fiducie croit qu'il devrait y avoir une restriction à la proposition selon laquelle les administrateurs devraient assister au moins au trois quart des réunions convoquées par le président. Cette exception devrait prévoir des absences légitimes comme les cas de maladie prolongée. Cet aspect mis à part, nous approuvons la proposition.

3. Définition du capital

La définition proposée de "capital" ne nous paraît pas encore assez claire pour nous permettre de la commenter.

Cependant, nous prenons note de l'intention du gouvernement et souhaitons que tout soit mis en oeuvre pour que soit utilisée une définition commune et consistante pour toutes les sociétés de services financiers. Si la définition devait être modifiée sensiblement par rapport à ce qu'elle est maintenant, il faudrait prévoir des règles de transition appropriées et une période d'adaptation. Nous serons heureux de participer à la formulation de la version finale d'une telle définition.

4. Établissement de réseaux

Nous saluons l'intention du gouvernement d'apporter des changements aux lois fédérales afin d'éliminer les obstacles à l'établissement de réseaux. Ces modifications habilitantes accroîtront sensiblement l'efficacité de la prestation de services financiers pour le plus grand avantage des usagers et des actionnaires. Cela demeure vrai malgré les empêchements qui subsisteront dans les lois provinciales.

5. Capitalisation initiale et capital minimum

La possibilité de constituer une institution financière qui reçoive des dépôts comporte de lourdes responsabilités. Nous convenons avec le gouvernement que le public est en droit de s'attendre que de telles institutions bénéficient d'un solide appui financier et qu'elles soient exploitées par des personnes dont le comportement et le jugement sont irréprochables. C'est pourquoi nous estimons nécessaire et prudent d'accroître les exigences touchant la capitalisation initiale et le capital minimum.

Le gouvernement fédéral propose d'établir la capitalisation initiale à 5 millions de dollars tandis que la proposition faite par l'Ontario parle de 10 millions de dollars dans le cas des sociétés de fiducie. Le secteur de la fiducie préfère la limite proposée par l'Ontario; même si la proposition ne fait état d'aucun montant pour le capital minimum, nous croyons que la limite actuelle devrait être augmentée. Il faudra bien sûr qu'il y ait des règles de transition appropriées qui donneront aux institutions le temps de s'adapter aux nouveaux niveaux de capital minimum. Nous croyons fermement que ces nouvelles exigences devraient s'appliquer uniformément à toutes les institutions qui reçoivent des dépôts, y compris aux banques à charte. Nous ne croyons pas qu'il soit approprié d'avoir un ensemble de contraintes applicables aux sociétés de fiducie et non aux banques à charte.

6. La réception des dépôts

Enfin, il subsiste des écarts subsistent entre les gouvernements fédéral et provinciaux concernant la question de débiteur-créancier et par la notion de fiducie garantie. Nous prions le gouvernement fédéral de tout tenter pour trouver une solution à ce problème, en accord avec les gouvernements provinciaux. Si la question ne peut être résolue, elle entraînera des problèmes graves pour certaines sociétés de fiducie qui veulent emprunter et entreprendre une réorganisation interne. Par exemple, il est impossible présentement de fusionner une société de fiducie fédérale et une société de prêt fédérale sans l'approbation expresse du Parlement.

G. DIVERSIFICATION DES POUVOIRS EN MATIÈRE DE PRÊTS -
LA QUESTION DÉLICATE

Tout au long de ce mémoire, nous avons reconnu que les propositions du gouvernement présentent des avantages. D'autre part, il est fondamental d'aborder la question des pouvoirs en matière de prêts commerciaux autres que ceux qui peuvent être accordés par une banque de l'Annexe C. Les modifications proposées à la loi ne contiennent à peu près aucune possibilité d'expansion pour les sociétés de fiducie. Il semblerait que de tels pouvoirs ne soient accessibles qu'aux sociétés de fiducie qui deviennent une banque de l'Annexe C, dans le cadre établi pour les sociétés de portefeuille financières réglementées. Nous croyons qu'il faudrait revoir cette proposition, plus précisément en y ajoutant les possibilités d'élargissement direct des pouvoirs en matière de prêts afin de permettre aux sociétés de fiducie d'étendre le cadre de leurs activités et de diversifier leur portefeuille de prêts.

Contrairement au gouvernement, nous ne croyons pas que les problèmes associés à la combinaison de pouvoirs en matière de prêts commerciaux et de pouvoirs fiduciaires ne puissent être résolus dans le cadre du système d'entreprise et du système de réglementation. De tels pouvoirs coexistent au sein de compagnies similaires aux États-Unis et n'ont jamais posé de problèmes majeurs. Pendant un certain nombre d'années, et de façon limitée, ils ont même existé au Canada, permettant à des sociétés de fiducie

d'accorder des prêts commerciaux dans la limite de leur "clause panier". Cette approche n'a suscité que très peu de problèmes.

Nous ne comprenons pas pourquoi le gouvernement voudrait que les sociétés de fiducie ne puissent accroître leurs pouvoirs en matière de prêts à la consommation. De l'aveu même du gouvernement, ces prêts ne constituent pas des risques de solvabilité pour les sociétés. Comme nous l'avons noté, les sociétés de fiducie accordent de tels prêts dans les limites de leur "panier" depuis plusieurs années. Or notre dossier de perte sur ces prêts est beaucoup meilleur que celui de toute autre institution de prêts à la consommation.

Les sociétés de fiducie sont des institutions bien établies et respectées, qui reçoivent des dépôts et qui doivent répondre à la demande du marché en ce qui a trait à leur actif et à leur passif. La préférence du public pour des actifs à plus court terme a entraîné une réduction considérable de la structure de notre passif. D'autre part, les actifs que les sociétés de fiducie sont autorisées à détenir tendent à avoir un caractère à plus long terme. Cela a entraîné des problèmes de concordance qui, dans le cas de certaines institutions, pourraient entraîner des problèmes de solvabilité. Nous estimons qu'il y va de l'intérêt public que des institutions bien établies, saines et admissibles soient autorisées à répondre directement aux besoins des usagers de services financiers, à moins que l'on ne puisse faire la preuve qu'il y ait des dispositions contraires à la politique publique. Le gouvernement n'a pas

fait état de cette possibilité dans le cadre des propositions actuelles.

Le système de réglementation et de surveillance actuel doit faire l'objet d'une réforme en profondeur afin de mieux protéger les intérêts publics. Nous sommes d'accord avec le gouvernement sur ce point. Nous croyons aussi qu'il faudrait améliorer les normes de régie des sociétés afin d'offrir au public la stabilité à laquelle il a droit et qu'il souhaite. Bien entendu, ces changements doivent être entrepris dans le cadre de la réforme du système d'assurance-dépôts. Nous avons déjà soumis au gouvernement des propositions sur la façon de réaliser cette réforme dans les domaines suivants : assurance-dépôts, autorité réglementaire et de surveillance et pouvoirs et normes en matière de régie des sociétés. Avec ces réformes, nous croyons que le système sera plus concurrentiel, plus efficace et plus sain.

Août 1985

ANNEXE A

COMPAGNIES MEMBRES DE
L'ASSOCIATION DES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE DU CANADA*

1. Atlantic Trust Company of Canada
2. Cabot Trust Company
3. Compagnie de fiducie Canada Permanent
4. Compagnie du Trust Central
5. Columbia Trust Company
6. Community Trust Company Ltd.
7. Co-operative Trust Company of Canada
8. Counsel Trust Company
9. Crédit Foncier
10. Discovery Trust Company of Canada
11. Eaton Bay Trust
12. Family Trust Corporation
13. Fiduciaires de la Cité et du District de Montréal
Limitée
14. Fiducie Prêt et Revenu
15. Fiducie du Québec
16. Financial Trust Company
17. First City Trust Company
18. Compagnie Guaranty Trust du Canada
19. Guardian Trust Company
20. Heritage Savings & Trust Company
21. Compagnie de finances Household
22. Huronia Trust Company
23. Income Trust Company
24. The International Trust Company
25. Montréal Trust
26. Morgan Trust
27. The Municipal Trust Company
28. National Trust Company
29. North West Trust Company
30. Nova Scotia Savings & Trust Company
31. Peace Hills Trust Company
32. Principal Savings & Trust Company
33. Provincial Trust Company
34. The Regent Trust Company
35. The Regional Trust Company
36. Trust Royal
37. Société nationale de Fiducie
38. Standard Trust Company
39. Sterling Trust Corporation
40. Trust général du Canada
41. Yorkshire Trust Company

* Au mois de juin 1985

ANNEXE B

**DÉFINITION DE LA NOTION DE "PRÊT COMMERCIAL"
DONT FAIT ÉTAT LE MÉMOIRE DE
L'ASSOCIATION DES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE DU CANADA
AU SUJET DU PROJET DE RÉVISION ET DE CONSOLIDATION DE LA
LOI SUR LES COMPAGNIES FIDUCIAIRES ET DE LA
LOI SUR LES COMPAGNIES DE PRÊTS,
EN OCTOBRE 1982**

L'article 188(5) du Projet de loi définit l'expression "prêt commercial" et l'article 188(6) limite le montant des prêts commerciaux qui peuvent être accordés par une société de fiducie ou une société de prêts, à un maximum de 15 pour cent de la valeur comptable des actifs du prêteur. Le document sur les propositions à considérer précise "qu'il semble nécessaire d'imposer une limite à ce type d'activité si l'on veut pouvoir distinguer les compagnies établies en vertu de cette nouvelle loi des banques établies en vertu de la Loi sur les banques". (traduction libre)

À notre avis, la définition proposée dans le projet de loi est trop large puisqu'elle englobe à la fois les prêts du type fonds de roulement traditionnellement accordés par les banques et les prêts à terme accordés aux sociétés à des fins générales et, comme nous l'expliquerons, que nous ne considérons pas comme étant exclusivement la prérogative d'une banque.

Afin de clarifier notre position, nous proposons des éléments de définition des prêts commerciaux et de leur valeur. Nous substituerions ces éléments à ceux des articles 188(5) et 188(6) :

188(5) au paragraphe (6), l'expression "prêt commercial" désigne tout prêt accordé à une entreprise autre qu'un prêt

 a) attesté par

 i) une obligation venant à échéance au plus tôt un an après la date d'émission de l'obligation; ou

 ii) des obligations ne venant pas à échéance avant un an après la date d'émission de la première obligation par la société, lorsque le prêt est attesté par une série d'obligations ou par des obligations successives étant donné que le prêt n'est pas accordé en totalité à la date d'émission de la première obligation;

 b) attesté par une dette garantie par un

bien immobilier;

c) attesté par une obligation ou par des obligations d'une société de la Couronne ou d'une compagnie garantie par une banque et sujette à la Loi sur les banques, le Gouvernement du Canada, le gouvernement d'une province, une corporation municipale ou un agent d'un gouvernement ou d'une corporation;

d) attesté par une obligation émise par une société dans le cas où un prospectus portant sur cette obligation a été déposé en vertu des lois du Canada ou d'une province;

e) attesté par

i) une obligation ou des obligations constituées de billets ou d'effets de commerce d'une société et venant à échéance au moins un an après la date d'émission lorsque

A) l'émission de ces billets ou de ces effets de commerce pourrait, sauf dans le cas d'une exemption de l'obligation de publier le prospectus en vertu des lois de ladite province, exiger la publication d'un prospectus en vertu des lois de la province dans laquelle les billets ou les effets de commerce sont émis; et

B) chaque billet ou effet de commerce a une valeur ou représente un capital d'au moins 100 000 \$; ou

ii) une obligation remboursable sur demande d'une société constituée en vertu des lois de la province à laquelle l'obligation est émise comme s'il s'agissait d'un courtier en valeur mobilière;

f) attesté par un bail financier pour un bien autre qu'un bien immobilier dont la durée n'est pas inférieure à un an...

Aux fins du paragraphe (5) :

"Obligation" désigne un cautionnement, une débenture, un contrat de prêt, un billet ou une autre garantie attestant de l'endettement, garanti ou non.

"Prêt" désigne une avance de fonds lorsque l'endettement de la personne à qui l'avance est faite, est attestée par l'obligation de cette personne envers la personne qui consent l'avance et le crédit aux

termes d'un bail financier.

186(6) En aucun moment, le total du principal en souffrance sur tous les prêts commerciaux accordés par une compagnie ne devra dépasser 10 pour cent de la valeur comptable des actifs de la compagnie.

Nous ne croyons pas que les prêts à terme aux corporations, qui sont exclus de notre proposition de définition, ont été traditionnellement une prérogative des banques à charte, pas plus que nous croyons qu'il faille les considérer comme telles. Déjà en 1964, le rapport de la Commission royale sur le secteur des banques et de la finance (la Commission Porter) formulait l'observation suivante :

"Les banques ne croient pas que le prêt à terme constitue une utilisation inappropriée d'une partie de leurs fonds, mais elles accordent la priorité aux prêts à court terme "self-liquidating finance"; il en est ainsi à cause de la nature "demande" de leurs passifs, bien qu'en circonstances normales, toute perte d'argent ne soit pas considérée comme importante ou permanente, en partie à cause de la tradition bancaire et en partie parce que les activités de prêts à court terme sont perçues, de façon générale, comme étant l'utilisation la plus rentable des fonds d'une banque."

(traduction libre)

Les banques en sont venues à occuper une place prépondérante dans le secteur des prêts à terme aux sociétés parce que les taux d'intérêt volatiles et, généralement à la hausse, ont entraîné un déclin des marchés de capitaux qui normalement servent à répondre aux besoins des sociétés.

Nous avons recommandé que les sociétés de fiducie et de prêt soient autorisées à accorder des prêts commerciaux, tels que définis ci-dessus, jusqu'à concurrence de 10 pour cent de la valeur comptable de l'actif total d'une compagnie. Nous recommandons également qu'il n'y ait pas de restriction aux prêts que peut accorder une compagnie, y compris les prêts accordés à des groupes, et à s'engager dans des opérations de bail financier. Nous commenterons plus tard sur ces deux aspects.

Du point de vue de la concurrence, nous ne croyons pas qu'il y ait d'injustice, d'une part, à permettre à nos industries de participer, jusqu'à concurrence de 10 pour cent de leurs actifs, à des activités commerciales qui traditionnellement étaient réservées aux banques et, d'autre part, à permettre aux banques, en 1967, de s'engager jusqu'à concurrence de 10 pour cent de leurs actifs, passablement plus considérables, sur le marché hypothécaire, avec les résultats dramatiques que nous avons exposés.

Le document des propositions à discuter suggère qu'il devrait y avoir une certaine limite à la proportion des avoirs d'une compagnie qui peuvent être prêtés à un emprunteur ou à des personnes associées à cet emprunteur, et à la part des actifs qui peuvent être investis dans des garanties sécurités d'une société émettrice; il devrait aussi y avoir une limite aux fonds investis par une compagnie dans certains types d'actifs. Nous sommes d'accord; il faut qu'il y ait des limites et qu'elles soient prévues dans un règlement afin qu'elles puissent être plus facilement modifiées de temps à autre. L'annexe de la page 20 du document de travail semble appropriée sauf en ce qui a trait aux prêts accordés à une entreprise et aux filiales, et aux investissements dans ces entreprises et ces filiales. Nous estimons que la limite de 25 pour cent devrait se reporter au capital et aux fonds de réserve.

ANNEXE C

En ce qui a trait à la réforme de l'assurance-dépôts, une institution membre, le Trust Royal, a demandé que sa position en faveur de la co-assurance soit notée officiellement. Selon le Trust Royal, il faudrait adopter la co-assurance afin d'instaurer une certaine discipline de marché étant donné l'absence de contrôles réels sur les nouveaux venus dans l'industrie et sur les transferts de propriété d'institutions.

Le Trust Royal voudrait de plus que l'on prenne d'abord des mesures pour contrôler les risques en implantant des normes d'admissibilité pour la propriété et le changement de mains des institutions financières. La compagnie propose également d'établir une prime qui serait fixée par la SADC et appliquée aux institutions qui proposent un étalement excessif des taux. À cet égard, la SADC serait en mesure de mieux contrôler la prise de risque par des institutions en appliquant les primes là où, de l'avis de la SADC, l'institution prend des risques démesurés, plutôt que d'essayer d'établir un barème de primes en fonction du risque.

REMARQUES PRÉLIMINAIRES
DEVANT LE
COMITÉ PERMANENT DES
FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS FINANCIÈRES
LE MARDI 10 SEPTEMBRE 1985 À 20 HEURES

Bonsoir messieurs,

Nous sommes heureux de comparaître aujourd'hui devant votre Comité.

M. le président, je voudrais me présenter en compagnie de mes collègues.

Je m'appelle Bill Somerville
 Président du Conseil
 Association des compagnies de fiducie du Canada
 et
 Président-directeur général
 Compagnie Trust national

Voici mes collègues: -

William W. Potter
Président de l'Association

Michael A. Cornelissen
Deuxième vice-président du Conseil de l'Association
et
Président-directeur général
Royal Trustco Limited

Alan R. Marchment
Président sortant du Conseil de l'Association
et
Président-directeur général
Guaranty Trust Company of Canada

Ronald M. Dragan
Premier vice-président et directeur des Relations
- générales
Canada Permanent Trust Company

Notre Association représente 41 sociétés de fiducie, constituées au niveau fédéral et provincial et faisant affaires dans tout le Canada.

Nous sommes heureux d'avoir l'occasion d'exprimer notre point de vue sur les propositions importantes contenues dans le Livre vert fédéral et dans le Rapport Wyman. Nous félicitons Madame la ministre d'avoir pris cette initiative et nous croyons que le travail ainsi entamé donnera lieu à des améliorations sensibles au sein de l'industrie des services financiers. Toutefois, nous sommes inquiets à la pensée que les événements de ces dernières semaines occupent le temps du Comité au point de ralentir ou de retarder le processus ou la date d'introduction de la réforme législative.

L'industrie est complètement d'accord pour dire que la réforme et la réorganisation de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) s'imposent et que le secteur privé doit participer au processus de décision. Nous croyons en outre qu'il faut maintenir la confiance du public dans l'industrie des services financiers.

Nous convenons qu'il faut renforcer le processus de réglementation de façon à permettre aux contrôleurs de prendre, au besoin, des mesures promptes et décisives. Nous sommes persuadés que l'adoption de normes de moralité et d'épreuves de compétence pour la propriété et le changement de contrôle des institutions financières est nécessaire et constitue un moyen important de surveiller les risques et de maintenir la confiance du public.

L'industrie est fermement convaincue qu'il faudrait établir des sanctions très sévères contre les tractations personnelles qui ont un effet nocif sur les déposants, les actionnaires et les institutions.

On a passé une loi pour accorder un permis aux banques de catégorie "B" et, après une période relativement courte, on l'a modifiée pour renforcer encore davantage leur rôle concurrentiel. Sûrement, si l'on a accordé ce pouvoir à des banques étrangères, on ne devrait pas hésiter à permettre aux compagnies canadiennes de fiducie, l'une des quelques rares industries qu'il nous reste au Canada, d'élargir leurs moyens de servir les Canadiens. Le Livre vert visait surtout à accroître la concurrence. Nous croyons que notre industrie devrait pouvoir se diversifier et offrir aux Canadiens une alternative viable aux banques de catégorie "B" et aux banques à charte.

La loi sur les sociétés de fiducie n'a pas subi de modifications profondes depuis plus de cinquante ans. Nous avons comparu devant votre Comité à de nombreuses reprises au cours des dix dernières années et chaque fois on nous a assuré que votre Comité était unanime pour recommander au gouvernement d'accorder préséance à notre législation et de l'appliquer promptement.

(M. le président, je suis sûr que vous avez fait partie de ce Comité depuis assez longtemps pour vous le rappeler.)

À notre avis, les propositions relatives aux banques de la catégorie "C", telles qu'elles apparaissent dans le Livre vert, ne laissent pas entrevoir qu'elles seront bientôt votées par le Parlement. Ainsi, nous proposons qu'on modernise rapidement la loi sur les sociétés de fiducie et qu'on y ajoute les dispositions supplémentaires aussitôt que possible.

Comme nous l'indiquons dans notre mémoire, ces modifications comprendraient: -

1. Une décision immédiate portant sur la réorganisation de la SADC et de

l'assurance-dépôt;

2. Une hausse du seuil des capitaux des sociétés de fiducie et de prêts (minimum de 10 millions \$). En fait, bien des grandes sociétés préféreraient une capitalisation encore plus élevée;
3. Des normes de moralité et de compétence pour les propriétaires et les cadres des sociétés de fiducie;
4. L'autorisation du ministre pour la cession de la propriété et du contrôle des institutions financières;
5. Des pouvoirs de réglementation encore plus puissants pour le Surintendant fédéral des assurances;
6. L'introduction d'un système pancanadien d'information préventive avancée et la création d'une base de données automatisée qui serait à la disposition des contrôleurs fédéraux et provinciaux, de même que des fonctionnaires de la SADC;
7. Une amélioration du système de divulgation des états financiers;
8. Des sanctions extrêmement sévères pour les cas de tractations personnelles;
9. Une plus grande uniformité dans les législations fédérales et provinciales ainsi qu'une collaboration et une harmonisation plus étroites entre les contrôleurs fédéraux et provinciaux;
10. La suppression des prêts aux consommateurs de la clause "fourre-tout". Le gouvernement a déclaré que les prêts aux consommateurs ne soulevaient aucun risque de solvabilité. En outre, les sociétés de fiducie ont fait des prêts aux consommateurs depuis plus de dix et notre registre des pertes est bien au-dessus de celui de tout autre prêteur

aux consommateurs. Il ne devrait pas y avoir de plafond sur le montant total autorisé des prêts aux consommateurs;

11. Enfin, il nous faut absolument obtenir une augmentation sensible de notre pouvoir de prêts commerciaux. En 1967, les banques ont obtenu une augmentation de leur pouvoir de prêts hypothécaires et elles nous ont ainsi enlevé une bonne partie de notre marché d'hypothèques. Les événements de ces derniers jours ont montré la nécessité qu'il y a de diversifier notre base de participation. Nous insistons donc fortement pour qu'on augmente les pouvoirs de prêts commerciaux. Il est vrai que l'idée des banques de catégorie "C" est intéressante peut-être pour quelques compagnies, mais nous prétendons que la protection des investisseurs et des déposants serait mieux assurée si l'on permettait aux activités existantes de prêts commerciaux de se développer logiquement. À cet égard, nous proposons que, dans le cas des sociétés de fiducie (et autres institutions non bancaires), on élève sensiblement le plafond des prêts commerciaux jusqu'à 20 à 25% des avoirs. Nous serions en faveur de l'approche contenue dans l'ébauche de consultation de la Loi ontarienne sur les sociétés de prêts et de fiducie, laquelle propose que les compagnies "méritent" elles-mêmes l'accroissement de leurs pouvoirs. Cette attitude relie la capacité d'une compagnie d'augmenter ses prêts commerciaux à sa réalisation de certains niveaux de capitalisation, de dotation en personnel et de démonstration d'aptitudes à l'expansion. L'Association fait valoir que l'augmentation des pouvoirs de prêts commerciaux des sociétés de fiducie serait plus conforme aux réalités de la

situation commerciale et répondrait aux besoins de toutes les sociétés de fiducie, et non pas seulement de celles qui sont associées à des trusts financiers. Elle apporterait en dernier ressort une protection accrue au système financier, car la croissance peut être continue et elle serait plus facile à diriger.

Ces points parmi bien d'autres sont présentés en détail dans notre mémoire. Il faut donner promptement suite à ces recommandations et accorder à l'industrie une plus grande souplesse pour lui permettre de se diversifier et de fonctionner efficacement dans notre milieu si concurrentiel. L'une des principales idées-forces du Livre vert est l'augmentation de la concurrence. Nous comptons qu'on pourra voter rapidement une loi allant dans le sens de nos recommandations et selon les neuf principes fondamentaux énoncés dans le Livre vert.

M. le président, nous sommes heureux d'être ici ce soir et nous essaierons de répondre à vos questions au meilleur de notre connaissance; nous espérons que nous aurons été utiles à vos délibérations. C'était notre exposé d'ouverture.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Institute of Actuaries:

Kenneth Clark, President-Elect;
James Brierley, Chairman, Committee on Financial Reporting;
Daniel Johnston, Chairman, Committee on Solvency Standards;
Brian Wooding, Executive Director.

From Trust Companies Association of Canada:

Bill Somerville, Chairman, and Chairman & Chief Executive Officer, National Trust Company;
William W. Potter, President;
Michael A. Cornelissen, Second Vice-Chairman, and President & Chief Executive Officer, Royal Trustco Limited;
Alan R. Marchment, Immediate Past Chairman, and President & Chief Executive Officer, Guaranty Trust Company of Canada;
Ronald M. Dragan, Senior Vice-President & General Manager—Corporate Relations, Canada Permanent Trust Company.

De l'Institut canadien des actuaires:

Kenneth Clark, président élu;
James Brierley, président, Comité des comptes rendus financiers;
Daniel Johnston, président, Comité des normes de solvabilité;
Brian Wooding, directeur exécutif.

De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:

Bill Somerville, président-directeur général, Compagnie Trust national;
William W. Potter, président;
Michael A. Cornelissen, deuxième vice-président et président-directeur général, Trustco Royal Limitée;
Alan R. Marchment, président sortant immédiat et président-directeur général, Compagnie Guaranty Trust du Canada;
Ronald M. Dragan, premier vice-président et directeur général, Relations des sociétés, Le Permanent.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 59

Wednesday, September 11, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 59

Le mercredi 11 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell
Ellis Jack
Jim Jepson
Donald Johnston
Steven Langdon
Claude Lanthier
George Minaker
Aideen Nicholson
Louis Plamondon
Nelson Riis
Bernard Valcourt
Pierre Vincent
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux
Murray Cardiff
Clément Côté
Simon de Jong
Murray Dorin
Scott Fennell
Sid Fraleigh
Alfonzo Gagliano
Paul Gagnon
Raymond Garneau
Nic Leblanc
Shirley Martin
Paul McCrossan
Lorne Nystrom
Norm Warner

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 69(4)(b)

On Wednesday, September 11, 1985:

Aideen Nicholson replaced Alfonzo Gagliano;
Alfonzo Gagliano replaced Aideen Nicholson.

Conformément à l'article 69(4)b) du Règlement

Le mercredi 11 septembre 1985:

Aideen Nicholson remplace Alfonzo Gagliano;
Alfonzo Gagliano remplace Aideen Nicholson.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 11, 1985
(83)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:40 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, George Minaker, Nelson Riis, Bernard Valcourt and Geoff Wilson.

Alternates present: Murray Dorin, Raymond Garneau and Norm Warner.

Witnesses: From the Laurentian Group Ltd.: Claude Castonguay, Chairman and Chief Executive Officer. *From the Traders Group Limited:* Michael A. Hasley, Executive Vice-President, Guaranty Trust Company of Canada; Alan Marchment, President and Chief Executive Officer.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Tuesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Claude Castonguay made a statement and answered questions.

Alan Marchment made a statement and, with Michael Hasley, answered questions.

The Chairman authorized that the brief submitted by the Laurentian Group Ltd. and the Traders Group Ltd. be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "FNCE-48" and "FNCE 49" respectively*).

At 5:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 11 SEPTEMBRE 1985
(83)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 15 h 40, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, George Minaker, Nelson Riis, Bernard Valcourt, Geoff Wilson.

Substituts présents: Murray Dorin, Raymond Garneau, Norm Warner.

Témoins: Du Groupe Laurentien Ltée: Claude Castonguay, président-directeur général. *Du Traders Group Ltd:* Michael A. Hasley, vice-président exécutif, Compagnie Guaranty Trust du Canada; Alan Marchment, président-directeur général.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd»:* E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mardi 26 juin 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (Supplément technique) (*voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

Claude Castonguay fait une déclaration et répond aux questions.

Alan Marchment fait une déclaration, puis lui-même et Michael Hasley répondent aux questions.

Le président permet que le mémoire soumis par le Groupe Laurentien Ltée et la «Traders Group Ltd» figure en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (*voir appendices «FNCE-48» et «FNCE-49» respectivement*).

A 17 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Wednesday, September 11, 1985

• 1534

The Chairman: Order, please.

We have as our first witness this afternoon, on a reference on the regulation of Canadian financial institutions . . .

Mr. Attewell: Mr. Chairman, do we have a quorum?

The Chairman: We have a quorum for taking evidence, Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you.

The Chairman: Our first witness is the Traders Group Limited. Mr. Michael Hasley is the Vice-President of Guaranty Trust Company of Canada.

• 1535

The Chairman: Excuse me, I do not have your names. It is the Laurentian Group, in any event, and I have had an opportunity to read your brief. Gentlemen, perhaps you could first introduce yourselves. I would appreciate that.

Mr. Claude Castonguay (Chief Executive Officer, Laurentian Group): I am Chief Executive Officer of the group. With me today is Lewis Dunn, who is the Executive Vice-President of Imperial Life; Gaetan Drolet, who is the legal counsel for the corporation of the Laurentian Group; Jacques Drouin, who is the Chief Executive Officer of Laurentian General Insurance Companies; Roland Bretton, who is the Chairman of the Board of Yorkshire Trust; and Michel Lamontagne who is the Corporate Secretary of La Laurentienne mutuelle d'assurance.

The Chairman: Mr. Castonguay, our normal practice is to append your brief to the minutes of today's meeting and treat it as read. I would ask you to make two or three short remarks, using no longer than five minutes, to outline quickly your real concerns with the proposals of the government. Then the matter would be open to questioning. We want to get as many questions in as possible to further our understanding in the limited time we have.

Mr. Castonguay.

Mr. Castonguay: *Merci.* I will try to be as brief as possible. There are a few points I would like to make though.

Notre groupe est composé d'un ensemble de compagnies dans les domaines de l'assurance-vie, de l'assurance générale, des services bancaires, des services fiduciaires et de la gestion de placements, de même que des placements immobiliers.

Cet ensemble de services a été regroupé afin de donner à la clientèle ce qui nous semble l'éventail le plus approprié de

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mercredi 11 septembre 1985

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît.

Les premiers témoins que nous allons entendre cet après-midi, dans le cadre de notre étude de la réglementation des institutions financières du Canada . . .

M. Attewell: Monsieur le président, avons-nous le quorum?

Le président: Monsieur Attewell, nous avons le quorum requis pour entendre des témoignages.

M. Attewell: Merci.

Le président: Nos premiers témoins sont des représentants de la *Traders Group Limited*. M. Michael Hasley est vice-président de la compagnie *Guaranty Trust* du Canada.

Le président: Excusez-moi, mais je n'ai pas la liste de vos noms. Quoi qu'il en soit, vous représentez tous la Corporation du Groupe La Laurentienne, et j'ai eu l'occasion de lire le texte de votre mémoire. Messieurs, je vous inviterais tout d'abord à vous présenter.

M. Claude Castonguay (président-directeur général de la Corporation du Groupe La Laurentienne): Je suis président-directeur général du Groupe. M'accompagnent aujourd'hui Lewis Dunn, vice-président d'*Imperial Life*; Gaetan Drolet, conseiller juridique auprès de la Corporation du Groupe La Laurentienne; Jacques Drouin, président-directeur général des Compagnies d'assurances générales Laurentienne; Roland Bretton, président du conseil d'administration de la *Yorkshire Trust*; et Michel Lamontagne, secrétaire de la mutuelle d'assurance La Laurentienne.

Le président: Monsieur Castonguay, la pratique habituelle du Comité veut que nous annexions votre mémoire au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui et que nous le tenions pour lu. Je vous inviterais à faire deux ou trois petites remarques, ne dépassant pas cinq minutes, afin que nous ayons une petite esquisse des aspects des propositions du gouvernement qui vous préoccupent, après quoi nous passerons aux questions. Nous ne disposons que d'une période de temps limité, et nous aimerions pouvoir vous poser un maximum de questions afin de bien comprendre votre position.

Monsieur Castonguay.

M. Castonguay: *Thank you.* Je tâcherai d'être aussi bref que possible, mais il y a plusieurs questions que j'aimerais soulever.

Our group is made up of companies which deal in life insurance, general insurance, banking services, trust facilities, portfolio management services as well as real estate services.

This broad range of services was set up under our group in order to supply our clientele with the most suitable gamut of

[Texte]

services financiers désirables. Cela nous permet aussi de donner aux entreprises du groupe les ressources financières, techniques et humaines dont elles ont besoin. Cela nous permet également de faire face à la concurrence, surtout la concurrence qui nous vient de l'extérieur. Enfin, avec un ensemble de compagnies, nous pouvons, à notre avis, développer un ensemble plus dynamique, plus solide, financièrement plus compétent que si toutes les compagnies qui le composent étaient isolées.

We are doing business in Canada, in the U.S., in Great Britain and in the Bahamas. In a few years from now, in a relatively short period of time, we have plans to expand elsewhere. I will mention some of the companies in the group, to give you a better knowledge of who we are: Laurentian Mutual, in Quebec City; Imperial Life, from Toronto; The Personal, from Toronto; Yorkshire Trust, from Vancouver; Montreal City and District Savings Bank, from Montreal; Crédit Foncier, from Montreal; and Laurentian General, from Montreal.

We are a national organization and we have quite a strong presence in the western provinces, B.C., Alberta, Saskatchewan. A number of companies in our group have provincial charters, not only Quebec charters but provincial charters. Others have federal charters and some even have charters from other jurisdictions. We have grown through acquisition, mergers and internal growth, and our group now is under the umbrella, let us say, of a financial holding company: the Laurentian Group Corporation. It is a very decentralized group. Each company has a strong board of directors and competent management. We believe this is the best way to have an efficient organization.

• 1540

For that reason, they have a lot of power to manage their own affairs. They are encouraged to help each other whenever they think there are areas where by pooling their resources, by helping each other, they can have better results. In other words, to use a well known expression, there is a lot of self-dealing going on in the group. But we have established rules to make sure these transactions that take place within the group are done in an appropriate way. I would like to come back to this when we discuss our brief further.

We agree in general with the principles enunciated in the green paper. Again, I could list all the points on which we agree, but I think it would be using valuable time. But I would like to emphasize at least the fact that we agree with the general principles. I think the financial institutions in Canada on the whole are sound and solid. While there may be a need to strengthen parts of the regulatory system, we would hope it could at the same time be simplified rather than made more complex.

We also have here—and time does not allow me to go over them—a list of principles on which we believe the legislation

[Traduction]

financial services possible. Our setup also enables us to supply to the group's companies the financial, technical and human resources they require. Another advantage of the system is that it enables us to be competitive, especially with foreign companies. Lastly, this strategy has, we think enabled us to establish a much more solid, dynamic, competent and financially secure entity than if the various companies so joined had remained separate.

Nous faisons affaire au Canada, aux États-Unis, en Grande-Bretagne et aux Bahamas, et nous comptons élargir nos activités d'ici quelques années. Afin que vous ayez une meilleure idée de ce que nous sommes, permettez-moi de vous énumérer quelques-unes des sociétés qui font partie du groupe: la Mutuelle d'assurance laurentienne, à Québec, l'*Imperial Life*, de Toronto; la société *The Personal*, de Toronto; la *Yorkshire Trust*, de Vancouver; la Banque d'épargne de la Cité du District de Montréal; le Crédit Foncier de Montréal; et la Laurientienne générale, également de Montréal.

Le Groupe est un organisme d'envergure nationale qui a une présence assez forte dans les provinces de l'Ouest, notamment en Colombie-Britannique, en Alberta et en Saskatchewan. Plusieurs compagnies du groupe ont des chartes provinciales, et ce n'est pas le cas uniquement des sociétés établies au Québec. D'autres ont des chartes fédérales, et d'autres encore ont des chartes étrangères. La Corporation du Groupe La Laurentienne, s'est élargie grâce à des acquisitions de sociétés, à des fusions et à une bonne croissance interne, et elle est devenue une véritable société de portefeuille. Il s'agit d'un groupe très décentralisé. Chaque société est dotée d'un solide conseil d'administration et de gestionnaires compétents. Nous pensons que c'est là le meilleur moyen pour nous d'être un organisme efficace.

C'est pourquoi chacune des sociétés dispose de larges pouvoirs pour gérer ses propres affaires. Par ailleurs, elles sont toutes encouragées à s'entraider chaque fois qu'une mise en commun des ressources disponibles serait susceptible d'amener de meilleurs résultats. Autrement dit, pour reprendre une expression bien connue, il y a beaucoup de transactions intéressées chez nous. Toutes ces transactions doivent cependant se faire dans les règles, telles que nous les avons établies. Je reviendrai là-dessus un peu plus tard lorsque nous discuterons de notre mémoire.

Nous sommes en général d'accord avec les principes énoncés dans le Livre vert. Je pourrais vous donner la liste des points sur lesquels nous sommes d'accord, mais je pense que ce serait gaspiller le temps dont nous disposons. Je tenais cependant à souligner que nous sommes d'accord avec les principes généraux. Je pense que les institutions financières du Canada sont dans l'ensemble saines et solides. Bien qu'il convienne peut-être de renforcer certains éléments du système de réglementation, nous aimerions que celui-ci soit en même temps simplifié plutôt que rendu plus complexe encore.

J'ai également ici—nous n'aurions pas le temps de la parcourir avec vous—une liste des principes sur lesquels la

[Text]

could possibly be based. A lot of them, I believe, duplicate to a certain extent those in the green paper. Some of them may go in a slightly different direction. If we have the opportunity, I would like to go over them.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Castonguay. Essentially what you are saying, then, is that you operate with the financial holding company concept, and that you have a number of subsidiaries, but of course a number of your companies in the group have subsidiaries of their own. But the concept of a group and of self-dealing is there. What would you say about the question of Chinese walls? Is information freely passing from one of these organizations to another; for example, from the bank to the life insurance company?

Mr. Castonguay: We do not pass information that is deemed to be confidential under certain legislation. For example, it would never occur to us to ask Montreal City and District Savings Bank to give us information on the account of a client. But we work closely together to try to find ways of distributing financial services in an integrated way that will render a better service to our clientele. In doing so, there may be a lot of exchange of information on how we manage our affairs, on the costs of doing certain things, so that we can arrive at proper agreements, proper arrangements, between companies.

The Chairman: You do not have a property and casualty company in your system, do you?

Mr. Castonguay: Oh, yes, we have Laurentian General—Jacques Drouin is the Chief Executive Officer—and two subsidiaries in Canada.

The Chairman: I see. Do you have any offices where you sell general insurance, life insurance, trust facilities, and banking facilities in the same premises?

Mr. Castonguay: We do not have what you would call the one-stop shopping counter, or whatever; but we have a certain number of instances where we encourage our representatives to help each other or to sell the services of another company in the organization.

• 1545

For example, some of our life agents will be selling or managing general insurance contracts. Some life agents may sell mutual funds, or they may sell other products.

The Chairman: But those are licensed to sell the two products when they do that.

Mr. Castonguay: Oh, yes. We always have to make sure these arrangements we are trying to develop fall within the boundaries of legislation. While there is a lot of talk going on about the integration of financial services at the corporation level, let us say, at the distribution level there are still a

[Translation]

législation pourrait selon nous s'appuyer. Bon nombre d'entre eux reprennent, je pense, dans une certaine mesure, ceux énoncés dans le Livre vert. Mais il y en a d'autres qui ne vont peut-être pas tout à fait dans le même sens. Si nous en avons le temps, nous aimerions les examiner avec vous.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Castonguay. Ce que vous avez dit, en gros, c'est que votre groupe fonctionne selon la formule des sociétés de portefeuille, et que vous comptez un certain nombre de filiales. Bien entendu, un certain nombre des sociétés membres du groupe ont des filiales à elles. Il y a cependant très clairement le concept du groupe et le concept des transactions intéressées. Qu'auriez-vous à dire au sujet des mécanismes de cloisonnement ou de compartimentage? Y a-t-il libre circulation de renseignements entre ces différentes sociétés, par exemple entre la banque et la compagnie d'assurance-vie?

M. Castonguay: Il n'y a aucune circulation de renseignements jugés confidentiels en vertu d'une loi ou d'une autre. Par exemple, il ne nous viendrait jamais à l'esprit de demander à la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal de nous fournir des renseignements au sujet du compte d'un client. Quoi qu'il en soit, nous collaborons très étroitement entre nous pour essayer de trouver des moyens de distribuer des services financiers de façon intégrée afin de mieux servir notre clientèle. Ce faisant, il se peut qu'il y ait beaucoup d'échanges de renseignements sur la façon dont nous gérons nos affaires, sur le coût de certaines étapes, etc., car ce que nous voulons, c'est en arriver à de bonnes ententes, à de bons arrangements entre nous.

Le président: Votre système ne compte pas de compagnie d'assurance générale, n'est-ce pas?

M. Castonguay: Si. Il y a la Société générale Laurentienne—dont Jacques Drouin est le président directeur général—et deux filiales au Canada.

Le président: Je vois. Avez-vous des bureaux où vous offrez des assurances générales, des assurances-vie, des services fiduciaires et des services bancaires?

M. Castonguay: Nous n'offrons pas de services financiers monopostes. Nous n'avons pas d'omni-marchés, si vous voulez. Mais nous encourageons plusieurs de nos représentants à s'entraider et à vendre les services d'autres compagnies membres du groupe.

Ainsi, certains de nos agents d'assurance-vie vendent ou gèrent des contrats d'assurance générale. Certains d'entre eux vendent des fonds mutuels, ou bien d'autres produits.

Le président: Mais il faut avoir un permis pour vendre ces deux produits.

M. Castonguay: Bien sûr. Il faut toujours nous assurer que nos arrangements envisagés restent dans la stricte légalité. On parle beaucoup de l'intégration des services financiers au sein de l'entreprise ou sur le plan de la distribution, mais il existe toujours des contraintes qui nous empêchent, en fait, d'élargir et d'intégrer nos services.

[Texte]

number of constraints and limitations preventing us from really integrating, as you say, a broader range of services.

M. Garneau: Monsieur Castonguay, dans votre mémoire, vous abordez la question des juridictions. Dans le cas qui nous intéresse, si une loi émane du Livre vert qui a été déposé, ce sera une loi fédérale. Dans votre mémoire, vous signalez le fait que la réglementation des compagnies de fiducie est de compétence provinciale. Vous parlez également dans votre mémoire de la jurisprudence qui a été établie dans le passé et d'une certaine cohésion entre la législation fédérale et les législations des provinces. Comment pensez-vous que cet objectif peut être atteint? La même loi devrait-elle être adoptée par chacun des gouvernements?

M. Castonguay: Eh bien, il faut être conscient du fait que nos institutions au Canada ont fait l'objet d'une surveillance de la part de l'autorité fédérale et des autorités provinciales. Si une compagnie a une charte provinciale, elle est sous la surveillance du surintendant des assurances ou de l'inspecteur des fiducies de la province qui lui a émis sa charte. Les autres autorités provinciales, généralement, acceptent la surveillance du surintendant de la province d'origine. Si c'est une compagnie à charte fédérale, c'est au niveau du gouvernement fédéral que s'exerce la surveillance, par les fonctionnaires correspondants.

Le concept élaboré dans le Livre vert pose un problème, car il ne maintient pas ce système où chaque institution relève d'une entité bien identifiée, car dès lors qu'une compagnie à charte fédérale, une banque de l'Annexe C par exemple, est sous le chapeau du *Financial Holding Company*, la société de *holding* doit être soumise à la juridiction fédérale. C'est une nouvelle approche. Nous croyons que la législation fédérale pourrait reconnaître la validité de la législation provinciale et accepter la surveillance provinciale du Québec ou d'une autre province si elle est sensiblement équivalente ou si elle est fondée sur des principes qui apparaissent sains.

C'est ce que nous suggérons. Nous craignons que si nous devons nous plier à ce qui est proposé ici, nous serions appelés à être soumis à des règles additionnelles. Le système est assez complexe. Non seulement y a-t-il des règles additionnelles de surveillance, mais si les principes dans la loi fédérale ne sont pas tout à fait les mêmes que dans la loi provinciale, nous pourrions nous retrouver dans des situations presque contradictoires.

M. Garneau: Merci, monsieur le président.

Mr. Riis: Mr. Castonguay, you have indicated a concern about the 10% limit for foreign investors, and you indicate that it would have an influence on your existing family. Could you explain your concern in that respect?

Mr. Castonguay: I will give you briefly the situation the way it is at the moment, the way it could evolve, and the reason why we are concerned.

[Traduction]

Mr. Garneau: In your brief, Mr. Castonguay, you deal with the question of jurisdiction. In this particular case, if legislation were enacted based on the green paper, it would be federal. You point out in your brief that the regulation of trust companies is a provincial responsibility. You also talk about the case law that has evolved and about ensuring a degree of consistency between federal and provincial legislation. How do you think this could be achieved? Should the same legislation be enacted by each government?

Mr. Castonguay: You must be aware of the fact that our institutions in Canada have been monitored by federal and provincial authorities. If a company holds a provincial charter, it is monitored by the Superintendent of Insurance or by the trust company inspector for the issuing province. Other provincial authorities generally agree that monitoring should be done by the Superintendent in the province of origin. If the company holds a federal charter, it is monitored by the federal superintendent.

The concept set out in the green paper is problematic in that it rejects the system whereby each institution is monitored by a clearly identified entity, because if a company with a federal charter, a Schedule «C» bank, for example, comes under the umbrella of a financial holding company, the holding company is then within federal jurisdiction. That is a new approach. We feel that the federal legislation could recognize the validity of provincial legislation and agree to provincial monitoring by Quebec or by another province if it is basically equivalent or if it is based on sound principles.

That is what we are suggesting. We are afraid that if we were to submit to these proposals, we would be subject to additional regulation. The system is fairly complex. Not only do you add to the rules governing monitoring, but if the principles embodied in the federal legislation are not the same as those set out in the provincial legislation, we could find ourselves in a bit of a dilemma.

Mr. Garneau: Thank you Mr. Chairman.

M. Riis: Vous avez indiqué, monsieur Castonguay, que le plafond de 10 p. 100 qui s'appliquera aux investisseurs étrangers vous préoccupe. Vous avez dit que cette disposition aurait une incidence sur certains de vos actionnaires. Voulez-vous m'expliquer pourquoi cela vous préoccupe?

M. Castonguay: Je vous expliquerai brièvement la situation et je vous dirai comment elle pourrait évoluer. Je vous expliquerai aussi pourquoi nous nous en préoccupons.

• 1550

For a long period of time we have had a French insurance company as a shareholder in our organization, *le Groupe*

Il y a une compagnie d'assurances française, le Groupe Victoire, qui, depuis longtemps, détient des actions de notre

[Text]

Victoire. When we formed our holding company they exchanged the shares they previously held in the insurance companies against shares of the corporation. They had a 35% ownership in Imperial Life through the Laurentian Fund, and 35% in Laurentian General. Since other shareholders have come into the corporation, their percentage in our holding company now is less than 35%, but it is still a little over 20%.

We invited also, when we formed the corporation, a Belgium group to invest, and they invested a certain amount of money; a life company from the United States, because they would like to do some joint business with us. So we are close now to 25% altogether in total, and one shareholder around 20%.

The limits in the green paper, if we had to follow the rules, would obviously create a big problem. That is the situation.

We would be concerned even if the percentages were slightly different. We believe that if we have a good organization, and if investors from outside want to become shareholders, while we retain the control here in Canada, if we can use funds coming from outside for the development of our operation, we think it is positive, and it may free some funds which we can use to acquire companies elsewhere, as we have done, and direct or develop into other markets. For example, we have recently acquired a company in Great Britain—Trident Life—which makes us into a fairly strong organization in Great Britain. We are rearranging our other affairs with Trident. And we recently acquired two life companies in the United States, and they will be integrated into our organization.

So if there are some funds coming into our organization from external sources, it may free some funds which we may use to go further in doing business outside the country. This is why we are concerned if there are too many limits on the inflow of capital into our organization: our ability to invest elsewhere.

Mr. Riis: Presumably, along with those funds coming from outside comes a certain amount of expertise as well that you take advantage of.

But to refer your comment regarding your expansion outside of Canada, do you see the possibility of retaliatory measures being taken from other jurisdictions if we proceed along these lines?

Mr. Castonguay: I cannot give you any concrete example. I have not heard any specific comment to that effect. But we can very well imagine that if the limits are too strict it could trigger that kind of reaction.

Mr. Riis: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I was wondering if you could explain the voting situation in the shareholding of the Montreal City and District Savings Bank. It was my understanding that shareholding was limited to 10% in that bank, and your chart

[Translation]

société. Au moment où nous avons constitué la société de portefeuille, la compagnie française a échangé des actions qu'elle détenait des compagnies d'assurances contre des actions de la nouvelle société. Elle détenait 35 p. 100 des actions de la *Imperial Life*, par l'intermédiaire du Fonds La Laurentienne, et 35 p. 100 des actions de la Compagnie d'assurances générales La Laurentienne. Étant donné que d'autres investisseurs ont acheté des actions de la société, leur part est maintenant de moins de 35 p. 100, mais elle est toujours un peu supérieure à 20 p. 100.

Nous avons, en même temps, invité un groupe belge à investir dans la nouvelle société et elle a acheté un certain nombre d'actions; il y a aussi une compagnie américaine d'assurance-vie qui voudrait participer à des coentreprises. Tout cela représente près de 25 p. 100 des actions; 20 p. 100 environ appartiennent à un seul investisseur.

L'imposition des restrictions proposées dans le Livre vert nous poserait, évidemment, des problèmes considérables. Voilà donc la situation.

Même si les pourcentages étaient un peu différents, on s'en préoccuperait quand même. Nous croyons que si l'entreprise est bien solide et que des investisseurs étrangers veulent acheter des parts, c'est une bonne chose. La majorité des actions sont détenues par des Canadiens et l'on peut employer les fonds étrangers pour prendre de l'expansion. Il se peut même que les fonds étrangers servent à acheter d'autres compagnies, comme nous l'avons fait, et à trouver de nouveaux débouchés. Récemment, par exemple, nous avons acheté une compagnie en Grande-Bretagne—la Trident Life—ce qui nous donne, là bas, quelque chose d'assez solide. Nous sommes donc en train de prendre de nouveaux arrangements avec la Trident. Nous avons récemment acheté deux compagnies américaines d'assurance-vie, qui seront intégrées à notre réseau.

Si l'on réussit à attirer des investisseurs étrangers, on sera peut-être plus en mesure de trouver des débouchés à l'extérieur du Canada. C'est pour ça que nous ne voulons pas que vous limitiez, dans une trop grande mesure, l'entrée des capitaux étrangers. De telles mesures pourraient compromettre notre capacité d'investir ailleurs.

M. Riis: Ces transactions sont doublement rentables, en ce sens qu'elles vous donnent accès à des spécialistes étrangers hautement qualifiés.

Vous avez parlé de trouver des débouchés à l'extérieur du Canada. Si l'on impose des restrictions trop draconiennes, craignez-vous que d'autres pays exercent des représailles?

M. Castonguay: Je ne peux vous donner d'exemple concret. Je n'ai rien entendu de précis à cet égard. Mais l'imposition de restrictions trop draconiennes pourrait provoquer des représailles.

M. Riis: Merci, monsieur le président.

Le président: Je voudrais que vous nous expliquiez la situation des actionnaires de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal. Je croyais qu'on ne pouvait détenir plus de 10 p. 100 des actions de la banque. Vous indiquez, dans

[Texte]

indicates a number of situations where you have really four methods of having shares, but over 10% in each.

Mr. Castonguay: The provision in the Quebec Savings Bank Act, which was there before the last revision of the Bank Act, limited the ability to vote more than 10% of the shares by one group, so we acquired a larger number of shares, knowing that we could vote only 10%. Around 1980 the Inspector General of Banks asked us to cease buying shares, and he asked us to divest. At that time your committee was reviewing the Bank Act. We came to see the Minister and we said that this would cause us quite a lot of harm. The legislation was being reviewed and, while I forget the colour of that paper, there was a paper which was to be published on financial institutions. It had been announced. We asked for a certain period of time to retain our shares so the situation could be clarified. The Minister said that, if the members of the committee agreed, we could do so, and the members of the committee at that time unanimously agreed. So there was an amendment that allowed us to maintain our shareholding.

• 1555

The Chairman: But not necessarily to vote more than . . .

Mr. Castonguay: No. No more than 10. Now the limit on this the extension, is September 1 of this year. So we have asked the Minister to consider extending the authority to maintain our shareholding in order for the situation to be clarified, and she has indicated that she agrees with our request.

The Chairman: Mr. Castonguay, you are presently then in a situation where your group can vote 10% of the shares in Montreal City and District Savings Bank, but can own 30%, as you do.

The bank briefs we have had before us suggest that a person in a bank should not own any more than 10% of the stock; they even go to the extent that, if we have Schedule C banks, the shares ought to be broadly held. On the other hand, the green paper provides for a Schedule C type of bank where one group could own all the shares. What is your view on that?

Mr. Castonguay: The same view was held with respect to trust companies a few years ago in that the ownership of trust companies should be limited. And as we have seen, when this view was expressed, there was a big scramble, and all the trust companies now are controlled by a certain number of groups of people, individuals or large institutions. And these trust companies deal with the public. They make commercial loans; they make personal loans. And I think they have developed a good system. It is in their tradition to make sure that they do not enter into situations where they would be in a conflict of interest position or what they do could harm their clientele.

[Traduction]

votre tableau, qu'il y a quatre façons de détenir des actions, mais il s'agit, dans chaque cas, de plus de 10 p. 100.

M. Castonguay: En vertu de la Loi sur les banques d'épargne du Québec, qui était déjà en vigueur avant le dernier réexamen de la Loi sur les banques, on ne peut détenir plus de 10 p. 100 des actions donnant droit de vote. Nous en avons acheté plus de 10 p. 100, sachant qu'il n'y en avait que 10 p. 100 qui donnaient droit de vote. En 1980 environ, l'inspecteur général des banques nous a demandé de cesser d'acheter des actions et il nous a demandé de nous dessaisir d'une part des actions que nous détenions déjà. Le Comité était en train, en ce moment là, de réexaminer la Loi sur les banques. Nous sommes venus voir le ministre et nous avons dit que ce que l'inspecteur avait proposé pourrait nous causer bien des ennuis. On était en train de réexaminer la loi et on était sur le point de déposer un document sur les institutions financières. J'en oublie les détails, mais on l'avait déjà annoncé. Nous avons demandé à conserver nos actions jusqu'à ce que les choses se précisent. Le ministre a dit que, si les membres du Comité l'acceptaient, on pourrait les conserver, et les membres du Comité l'ont accepté à l'unanimité. On a donc adopté un amendement qui nous permettait de conserver nos actions.

Le président: Mais le droit de vote ne s'appliquait toujours pas . . .

M. Castonguay: Non. Il ne s'appliquait qu'à 10 p. 100. Or, cette prolongation prend fin le 1^{er} septembre 1985. Nous avons donc demandé au ministre d'envisager la possibilité d'accorder une deuxième prolongation, pour que nous puissions conserver nos actions jusqu'à ce que la situation soit clarifiée. Elle nous a dit qu'elle l'accorderait.

Le président: Vous détenez donc 30 p. 100 des actions de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal, mais il n'y en a que 10 p. 100 qui vous donnent le droit de vote.

Selon les banquiers qui ont comparu devant le Comité, un actionnaire ne devrait pas pouvoir détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une banque; ils prétendent même qu'une banque de l'annexe C devrait être une société publique. Dans le Livre vert, par contre, on propose que les actions d'une banque de l'annexe C puissent être détenues par un seul actionnaire. Quelle est votre opinion là-dessus?

M. Castonguay: On a dit, il y a quelques années, que les compagnies de fiducie devraient être soumises aux mêmes restrictions. Lorsqu'on a proposé cela, tout le monde s'est précipité pour acheter des actions des compagnies de fiducie, qui sont maintenant entre les mains d'un nombre limité de groupes, de particuliers et de grandes institutions. Et les compagnies de fiducie traitent avec le public. Elles consentent des prêts commerciaux et personnels. Elles ont mis au point un système qui fonctionne assez bien. Elles se sont toujours méfiées des situations où il pourrait y avoir conflit d'intérêts et elles font leur possible pour ne pas aller à l'encontre des intérêts de leur clientèle.

[Text]

In the case of the Montreal City and District Savings Bank, we believe that our presence as an important shareholder, working with two other shareholders with approximately 10% each, has been very beneficial for that bank. If you look at the record of the bank until 1979 and compare the results since, you would see that the bank has had a much better performance. We have been able to give it a sense of direction, good objectives, and there is somebody there to make sure that it is properly managed.

So unless the Schedule C banks have some much broader authority and power that could allow them to develop at a very rapid pace into the kind of very large institutions which are the six main chartered banks, I do not think that limiting the ownership would serve any purpose. I cannot see what it would serve. In my opinion, it would only, make the development of such banks more difficult because I do not think that many people would be ready to go to the trouble of taking the risk of developing a bank if, within a short period of time, they will have to divest.

The Chairman: Do you think there is any merit in retaining the 10% limitation on Schedule A banks?

Mr. Castonguay: Mr. Chairman, if we were just discussing a theoretical question, I would have to follow on what I have said and answer, probably, in the negative.

• 1600

But our chartered banks are so big... They seem to be happy with the system in which their ownership is limited. I say, being very practical, why not leave them the way they are? It does not mean that we necessarily have to have the same system for all other financial institutions.

The Chairman: Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman.

As you would imagine, gentlemen, a lot of our attention is directed these days to trying to get advice and so on about an early warning system. In other words, give the person or persons who should act the power to act when there are problems.

I would like to discuss two or three areas with you. One of them I think is called the resident actuary. I believe this position just came in, within the last few years in the U.K. In life insurance companies over there, the actuary has some very specific responsibilities. It could be compared to blowing the whistle, accountable reporting to the board of directors. In certain conditions he must advise our equivalent of the Superintendent of Insurance. Could we have your advice on that role? How good do you think that particular system is in the U.K.?

Mr. Castonguay: I am, to a certain extent, familiar with the system in the U.K. but I am also more familiar with the

[Translation]

Pour ce qui est de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal, nous sommes un actionnaire important et nous travaillons en collaboration avec deux autres actionnaires, dont chacun détient environ 10 p. 100 des actions. Et je crois que notre participation a profité à la banque. Si vous prenez son rendement jusqu'en 1979 et que vous le comparez à ce qu'elle fait depuis, vous constaterez qu'il y a eu une nette amélioration. Nous avons réussi à l'orienter et à lui fixer des objectifs valables. Et il y a quelqu'un pour veiller à ce qu'elle soit bien administrée.

A moins d'étendre considérablement l'autorité et les pouvoirs attribués aux banques de l'annexe C, pour leur permettre de se transformer rapidement en grandes institutions semblables aux six principales banques à charte, je ne crois pas qu'il vaille la peine de limiter la part des actionnaires. Cela ne servirait à rien. En imposant une telle restriction, on empêcherait encore davantage l'expansion de ces banques. On ne voudrait pas prendre la peine et courir le risque d'investir dans une banque si l'on était obligé, sous peu, de se départir de ses actions.

Le président: Croyez-vous qu'il soit possible de justifier le maintien de la restriction de 10 p. 100 qui s'applique aux banques de l'annexe A?

M. Castonguay: Étant donné ce que je viens de dire, je dirais que non. En théorie, bien sûr.

Mais nos banques à charte sont si grosses... Elles semblent être satisfaites du système, qui impose des limites en matière de propriété. Sur le plan pratique, je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas les laisser comme elles sont. Cela ne voudrait pas dire qu'il nous faudrait absolument avoir le même système pour toutes les autres institutions financières.

Le président: Monsieur Attewell.

M. Attewell: Merci, monsieur le président.

Comme vous vous l'imaginez sans doute, messieurs, nous consacrons beaucoup de nos énergies, ces jours-ci, à essayer d'obtenir des conseils, etc., au sujet d'un système avancé de pré-alerte. Autrement dit, nous aimerions que la ou les personnes qui devraient agir soient habilitées à prendre des mesures lorsqu'il existe des problèmes.

J'aimerais discuter de deux ou trois questions avec vous. Tout d'abord, celle de ce que l'on appelle l'actuaire résident. D'après ce que j'ai compris, ce poste a vu le jour pour la première fois au Royaume-Uni, il y a quelques années. Dans les compagnies d'assurances du Royaume-Uni, l'actuaire a des responsabilités très précises. C'est lui qui donne l'alerte, en quelque sorte, qui soumet régulièrement des rapports au conseil d'administration. Dans certains cas, il doit conseiller l'équivalent de notre surintendant des assurances. Que pensez-vous de ce travail, de ce rôle? Pensez-vous que ce système, particulier au Royaume-Uni, soit bon?

M. Castonguay: Je connais un peu le système en vigueur au Royaume-Uni, mais je connais bien mieux le système canadien

[Texte]

corresponding system in Canada for life companies, where we also have in the legislation a requirement that the raisers be established by qualified actuaries. The board of directors of a life company should be satisfied that the reserves are adequate. If we had for general insurance companies—I believe this is a system that bears a lot of resemblance to the system you describe for the U.K. life companies—the same system in Canada, I believe the situation would be greatly improved. The reserves of property and casualty companies would be properly established and certified.

In addition to this, the Superintendent of Insurance, if he had the power . . . As you know, they examine periodically the affairs of life companies and general insurance companies. If the Superintendent of Insurance, for example, had the authority to intervene in a situation which he feels is deteriorating—where he requires the necessary documents to form a judgment at an early stage—it could also help. From what I understand—I am not a lawyer—his authority seems to be limited in some situations at the moment, to act at an early stage and prevent a situation from deteriorating too much.

Mr. Attewell: Are you reasonably happy with the Canadian system, provided there are stronger powers to act when the superintendent needs to?

Mr. Castonguay: With regard to the life companies, we are reasonably happy, as you say. With regard to the property and casualty companies, we have seen some bankruptcies. We believe it is because the same system that we have for life companies does not exist for them and should exist. Some of the bankruptcies we have had in the property and casualty field in Canada could have been avoided with the kind of system that you refer to. We are convinced of this. If the deficiency and the reserves and the financial situation of these companies had been clearly identified much earlier, action could have been taken at the proper time.

Mr. Attewell: Thank you.

There is a second area I would like to explore. I believe Crédit Foncier is one of your subsidiaries, is it not?

Mr. Castonguay: It is 100% owned by the Montreal City and District Savings Bank. I do not know if we can call it a subsidiary, since we have 30% ownership. But it is affiliated, let us say, to our organization.

• 1605

Mr. Attewell: I wanted to ask if you or someone here is able to comment on what your strategy and what your approach is for prudent calculation of market value, of loss reserves, in your western Canada operation. I understand you have a good sized western Canada operation. We, of course, have been exploring some of the real problem situations out there. Could you share with us perhaps some of the measures you took and how you calculate your provisions for losses in that troubled part of the country?

[Traduction]

équivalent en vigueur dans les compagnies d'assurance-vie. La loi canadienne exige que les réserves soient établies par des actuaires compétents. Le conseil d'administration d'une compagnie d'assurance-vie doit avoir la certitude que ces réserves sont suffisantes. Si nous avions le même système pour les compagnies d'assurances générales canadiennes—je pense que c'est un système qui ressemble beaucoup au système que vous avez décrit tout à l'heure et que suivent les compagnies d'assurance-vie au Royaume-Uni—je pense que la situation serait grandement améliorée. Les réserves des compagnies d'assurances générales seraient alors bien établies et certifiées.

D'autre part, si le surintendant des assurances était habilité . . . Comme vous le savez, le surintendant examine périodiquement les affaires des compagnies d'assurance-vie et des compagnies d'assurances générales. S'il était habilité à intervenir dans les situations qui, selon lui, seraient en train de se détériorer—s'il pouvait exiger les documents nécessaires, de façon à rendre plus vite une décision—cela aussi pourrait être utile. D'après ce que j'ai compris—je ne suis pas avocat—son pouvoir semble être limité à certains types de situations seulement. Ce n'est que dans certains cas qu'il peut agir tout de suite et empêcher les choses d'aller trop loin.

M. Attewell: Seriez-vous satisfaits du système canadien si l'on ne faisait qu'attribuer des pouvoirs supplémentaires au surintendant, de façon à ce que celui-ci puisse agir plus librement?

M. Castonguay: Pour ce qui est des compagnies d'assurance-vie, nous sommes assez satisfaits. Quant aux compagnies d'assurances générales, il y a déjà eu des faillites. Et nous pensons que cela est imputable au fait que celles-ci ne sont pas assujetties au même système que les compagnies d'assurance-vie. Certaines faillites de compagnies d'assurances générales auraient pu être évitées si l'on avait le genre de système dont on vient de parler. Nous en sommes tout à fait convaincus. Si l'on avait su plus tôt que les réserves et que la situation financière de ces compagnies n'allaient pas bien du tout, des mesures auraient pu être prises au bon moment.

M. Attewell: Merci.

J'en arrive maintenant à la deuxième question qui m'intéresse. Le Crédit foncier compte parmi vos filiales, n'est-ce pas?

M. Castonguay: Le Crédit foncier appartient à 100 p. 100 à la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal. Je ne sais si nous pouvons parler de filiale dans son cas, étant donné que nous en sommes propriétaires à 30 p. 100. Disons que le Crédit foncier est affilié à notre groupe.

M. Attewell: J'aimerais vous demander à vous, ou à l'un de vos collègues, ce que vous entendez par calcul prudent de la valeur d'un marché, de provisions pour pertes, dans vos entreprises de l'Ouest du Canada. Je sais que vous avez d'importantes opérations dans l'Ouest du Canada. Évidemment, nous nous sommes penchés sur les problèmes véritables qui existent dans cette région. Pouvez-vous nous parler des mesures que vous avez prises et de la façon dont vous calculez

[Text]

Mr. Castonguay: Well, I will try to give you as complete an answer as possible. But at Crédit Foncier, as in the other companies in the group, one of the principles we try to follow is to limit our exposure geographically, or in other words, to make sure that our risks are well diversified and distributed geographically, so that we do not invest too much in one category of loans. We have also limits for the approval of loans and, depending on the size, loans can only be approved by senior officers and even the president or they go to the board or the executive committee of the board depending on the nature of the loan. In other words, we have a number of safeguards to make sure that our risks are well distributed and, when they are accepted, that they are well screened and, depending on the amount, that the proper authority goes over them. In addition to that, we try to make sure that we avoid concentration into certain areas or making too many loans to the same individual or corporation. So we have limits not only on specific loans but loans made to one organization or to an individual. That is the system and it has prevented Crédit Foncier or the other organizations in our group from suffering too heavy losses on account of the situation deteriorating in some areas.

Now, in the case of Crédit Foncier, we have devalued the loans or we have taken loss provisions, depending on their status, depending on the period of time during which they are in arrears or interest or capital repayments have not been paid in line with what we believe are good business practices. We even recently had our external auditors come in and review the whole situation to tell us if they were satisfied that the provisions that have been made or the decrease in market values that had been taken were in their opinion sufficient. Also, I must say that whenever we receive an indication from the supervisory authorities that some values should be changed, we do so.

Mr. Attewell: Do you use the external auditor's advice more frequently than once a year?

Mr. Castonguay: Normally they come in once a year. But in that case, since we knew we had a certain number of loans, since we knew also what was happening elsewhere, we asked them to come in and review the situation. But unless we have reasons to do so, they come in once a year, they go through their audit. But we have an audit committee; we make sure that all their recommendations or all their comments are acted upon and communicated to the board.

Mr. Attewell: Thank you. Mr. Chairman, I would just like to explore a couple of other areas, one of them being leverage. Could you share your views in this area? We have had some witnesses who believe some of our financial institutions are leveraged too high, with capital being in the range of just 4%, 5%, while others do not feel it should change at all. I am not aware of the exact leverage of your two main companies, but

[Translation]

vos provisions pour pertes dans cette région qui traverse actuellement des difficultés?

M. Castonguay: Je vais essayer de vous répondre le plus complètement possible. Au Crédit foncier, comme dans d'autres compagnies du groupe, on essaie de suivre un principe et de limiter les risques géographiquement; autrement dit, on essaie de diversifier les risques, de les répartir géographiquement et ne pas investir trop lourdement dans une catégorie de prêts. Nous avons également des limites pour l'approbation de prêts et, selon leur importance, les prêts sont approuvables uniquement par les cadres supérieurs, et parfois même, par le président; il arrive également qu'ils soient soumis au conseil ou au comité exécutif du conseil, selon la nature du prêt. Autrement dit, nous avons un certain nombre de sauvegardes pour mieux répartir nos risques et, lorsque les prêts sont accordés, ils sont contrôlés soigneusement et, selon la somme en cause, les responsables désignés vérifient. De plus, nous essayons d'éviter une trop grande concentration dans certains secteurs, nous essayons de ne pas accorder trop de prêts au même particulier ou à la même société. Ainsi, nous imposons des limitations, non seulement pour les prêts, mais également pour les prêts accordés à une organisation ou à un particulier. Voilà donc le système, et c'est ce qui a évité au Crédit foncier et aux autres organisations de notre groupe de souffrir trop gravement d'une situation qui se détériore dans certaines régions.

D'autre part, le Crédit foncier a dévalué les prêts ou constitué des provisions pour pertes, selon leur statut, selon l'importance du retard du remboursement des intérêts ou du capital; pour nous, cela constitue une bonne pratique commerciale. Tout récemment, nous avons demandé à nos vérificateurs externes de passer en revue toute la situation, de nous dire s'ils sont satisfaits des provisions qui ont été constituées ou de la diminution des valeurs du marché. Également, chaque fois que les autorités chargées de la surveillance nous avertissent que certaines valeurs doivent changer, nous le faisons.

M. Attewell: Est-ce que vous faites appel aux vérificateurs de l'extérieur plus d'une fois par an?

M. Castonguay: D'ordinaire, ils viennent une fois par an. Mais dans ce cas, nous savions que nous avions un certain nombre de prêts et nous étions au courant de la situation ailleurs; nous leur avons donc demandé de venir étudier la situation. Mais lorsque nous n'avons pas de raisons particulières de le faire, ils viennent une fois par an, ils effectuent leur vérification. Cela dit, nous avons un comité de vérification, et nous nous assurons que toutes leurs recommandations et toutes leurs observations sont suivies d'actes et communiquées au conseil.

M. Attewell: Merci. Monsieur le président, je vais aborder une ou deux autres questions, en particulier celle de l'effet de levier financier. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet? Certains témoins estiment que nos institutions financières ont un facteur d'accroissement trop élevé, avec un capital qui est seulement de l'ordre de 4 ou de 5 p. 100; pour d'autres, il ne faut rien changer. Je ne connais pas le facteur d'accroissement exact de vos deux principales compagnies, mais pouvez-vous

[Texte]

would you talk about the capital adequacy and should there be changes made in the laws in Canada?

• 1610

Mr. Castonguay: Okay. I believe the nature of the loans and the nature of the deposits made have some bearing on this question. For example, if an institution enters into large commercial loans that can be fairly risky then the leverage should be much lower than if you deal with an institution that accepts only small deposits and makes small loans on the other side.

For example, Montreal City and District Savings Bank is not allowed to make commercial loans exceeding, I think, \$125,000 so the risks are much more limited than if they went into very large loans. I would say that this is one consideration.

There is another consideration. If there are proper loan provisions made or, for an insurance company, proper reserves maintained, then this question again can be treated differently. If you have a general insurance company that is under-reserved, that has limited reserves to cover its potential liabilities, then the amount of capital and surplus required, in my opinion, should be much higher than should be the case for a company that has very adequate reserves to cover its liabilities.

So I agree that it is a very important question, but it is a question that seems to me to be related to two other considerations, and in my opinion there is no general rule that would apply to different types of institutions.

Mr. Attewell: I believe you state in your brief that you would like to have the financial holding company have the capacity to take on debt; in other words, leverage your holding company. I think you said that, did you not, in the brief?

Mr. Castonguay: At the moment our holding company has all the powers of a normal corporation. We can issue capital, common shares, preferred shares, subordinated debentures; we could borrow through notes or bonds—and we would like to retain the ability to do so.

Mr. Attewell: Just one last area: In scanning your brief, I am not sure whether you are seeking broader lending powers in any of your companies.

Mr. Castonguay: The attitude we are taking on this question is the following. The green paper seems to indicate that commercial loans in the future for a group of institutions like ours should be made through a schedule C bank. We do not disagree that it could be a route to make commercial loans. We believe, though, that a trust company, while not going the full route of establishing a schedule C bank, could see its power to make commercial loans expanded to a certain extent without endangering the solvency of the company and yet enabling it to provide better services. In other words, we believe there should be two options, a certain extension of the powers of insurance companies and trust companies, not only the single route of having to form a separate institution.

[Traduction]

nous dire si vous estimez que votre capital est suffisant, et s'il serait justifié de modifier les lois à cet égard?

M. Castonguay: D'accord. À mon avis, la nature des prêts et des dépôts a une certaine incidence sur cette question. Par exemple, si une institution négocie un prêt commercial important qui peut constituer un assez grand risque, l'effet de levier doit être moindre que lorsqu'il s'agit d'une institution qui n'accepte que de petits dépôts, qui ne consent que de petits prêts.

Par exemple, la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal n'est pas autorisée à faire des prêts commerciaux dépassant, je pense, 125,000\$; dans ces conditions, les risques sont bien plus limités que lorsqu'il s'agit de prêts plus importants. À mon avis, c'est une considération.

Il y en a une autre. Si une compagnie d'assurances a des provisions suffisantes sur les prêts, des réserves suffisantes, la situation peut être différente. Dans le cas d'une compagnie d'assurances générales qui n'a pas suffisamment de réserves, qui dispose de réserves limitées pour couvrir ses obligations potentielles, la quantité de capital et les excédents nécessaires doivent être bien plus élevés que pour une compagnie qui a des réserves tout à fait suffisantes pour couvrir ses responsabilités.

Ainsi, je suis d'accord et je reconnais que c'est une question importante, mais, à mon sens, elle est liée aux deux autres considérations, et il n'y a pas de règle générale qui s'applique aux différents types d'institutions.

M. Attewell: Dans votre mémoire, vous dites que la compagnie de portefeuille devrait pouvoir contracter des dettes. Autrement dit, donner un facteur d'accroissement à votre compagnie de portefeuille. C'est bien ce que vous avez dit dans votre mémoire?

M. Castonguay: Pour l'instant, notre compagnie de portefeuille a tous les pouvoirs d'une société normale. Nous pouvons émettre du capital, des actions ordinaires, des actions privilégiées, des obligations de second rang; nous pourrions emprunter par l'émission de billets ou d'obligations, et nous aimerions conserver ces possibilités.

M. Attewell: Un dernier sujet: après avoir parcouru votre mémoire, je ne suis pas certain que vous demandiez des pouvoirs de prêt élargis pour l'une de vos compagnies.

M. Castonguay: Voilà notre position à ce sujet. Le Livre vert semble indiquer que les prêts commerciaux d'un groupe d'institutions comme le nôtre devraient à l'avenir passer par une banque de l'annexe C. Nous ne contestons pas que ce serait là un moyen d'effectuer des prêts commerciaux. Cela dit, nous pensons qu'une compagnie de fiducie devrait pouvoir étendre ses possibilités dans le domaine des prêts commerciaux, dans une certaine mesure, sans constituer une banque de l'annexe C à part entière, sans pour autant porter atteinte à la solvabilité de la compagnie; cela lui permettrait d'accorder de meilleurs services. Autrement dit, il devrait y avoir deux options, un certain élargissement des pouvoirs des compagnies

[Text]

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Madden.

Mr. Dennis Madden (Consultant to the Committee): Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Castonguay, the green paper differs quite markedly from Bill C-75 in a number of areas. In your brief you are highly supportive of Bill C-75 with respect to two areas, and I would like to ask a couple of questions.

The structure in Bill C-75, on the one hand, permits an expansion of in-house powers and downstream subsidiaries; the green paper, on the other hand, recommends strongly against that for solvency and self-dealing reasons.

The second area where you seem to be supportive of Bill C-75 is with respect to the very broad mix of powers.

• 1615

The second area where you seem to be supportive of Bill C-75 is in the very broad mix of powers. Under that bill you can mix life insurance and underwriting, trust activities, etc. Would you be a little more explicit about why you prefer the Bill 75 model for structure and powers over the green paper proposal?

Mr. Castonguay: I do not want to appear too critical of the green paper; I think we tried to avoid doing that in our presentation. But we believe the legislation that governs our holding company is more flexible; and we need that flexibility, I think. Again, as I said, the insurance companies have not seen their powers really reviewed, nor the trust companies, for quite a period of time. We have seen the banks have had their powers updated, and they have taken a lot of the market that used to be held by the trust and life insurance companies. We believe the same approach should be taken with life companies, trust companies: an updating of their functions. There are some functions that are really complementary to their basic functions. If they wanted to go into the provision of certain complementary services, it could be done fairly easily. This is what Bill C-75 allows us to do.

The approach under the green paper is a very strict one. If you want to go into other types of services, you have then to have a holding company set-up. Then there are all the rules preventing the companies from working together. It seems to go against the whole purpose of the exercise. The purpose of having a group of companies under an umbrella is to make sure they will work together in providing better services to their clientele.

So we believe the green paper, while the idea of the holding company is a good one—we do not disagree with that—takes too rigid an approach, by trying to force all institutions to follow that same structure. We are in a very dynamic environment. We face the competition of companies coming from the United States, from other countries. They are very clever.

[Translation]

d'assurances et des compagnies de fiducie, et non pas la simple option de créer une institution distincte.

M. Attewell: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Madden.

M. Dennis Madden (conseiller du Comité): Merci, monsieur le président.

Monsieur Castonguay, le Livre vert s'écarte très nettement du Bill C-75 dans un certain nombre de secteurs. Dans votre mémoire, vous êtes tout à fait en faveur du Bill C-75 dans deux secteurs, et j'aimerais vous poser certaines questions à ce sujet.

D'un côté, la structure du Bill C-75 permet un élargissement des pouvoirs internes et des filiales; d'autre part, le Livre vert se déclare fermement contre cette possibilité pour des raisons de solvabilité et à cause des transactions intéressées.

Le second secteur où vous semblez être en faveur du Bill C-75, c'est celui de la très vaste gamme de pouvoirs.

Aux termes de ce bill, il est possible de mélanger assurance-vie et souscription, activité fiduciaire, etc. Pouvez-vous nous expliquer un peu mieux pourquoi vous préférez le modèle de structure et de pouvoirs du Bill C-75 aux propositions du Livre vert?

M. Castonguay: Je ne voudrais pas critiquer exagérément le Livre vert; nous avons essayé d'éviter cela dans notre exposé. Cela dit, nous pensons que la législation qui régit notre compagnie de portefeuille est plus souple, et nous avons besoin de cette souplesse. Comme je l'ai dit, les pouvoirs des compagnies d'assurances et des compagnies de fiducie n'ont pas fait l'objet d'une révision depuis pas mal de temps. Les pouvoirs des banques ont été réétudiés, et cela leur a permis de pénétrer sur de nombreux marchés qui étaient détenus auparavant par les compagnies de fiducie et les compagnies d'assurances. Nous pensons qu'il faudrait se livrer au même exercice que les compagnies d'assurance-vie et les compagnies de fiducie, une remise à jour de leurs fonctions. En fait, il y a des fonctions qui complètent naturellement leurs activités actuelles. Si ces compagnies souhaitaient assurer ces services complémentaires, ce serait assez facile. C'est ce que le Bill C-75 nous permet de faire.

La démarche du Livre vert est très stricte. Pour se lancer dans d'autres types de services, il faut créer une compagnie de portefeuille. Viennent ensuite toutes les règles qui empêchent les compagnies de travailler ensemble. En apparence, cela nie la raison d'être de l'exercice. La raison d'être d'un groupe de compagnies regroupées, c'est de s'assurer qu'elles travailleront ensemble, qu'elles offriront à leur clientèle de meilleurs services.

Par conséquent, tout en reconnaissant que l'idée d'une compagnie de portefeuille est une bonne idée, nous pensons que le Livre vert adopte une démarche trop rigide lorsqu'il essaie de forcer toutes les institutions à se conformer à cette même structure. Nous oeuvrons dans un environnement très dynamique, nous nous heurtons à la concurrence de compa-

[Texte]

They are well organized. Their competition is very difficult to sustain. If we are too limited here in our basic jurisdiction, I believe we will not be able to compete with them efficiently.

The Chairman: Mr. Castonguay, I want to thank you very much for your presentation. It has been most helpful. You have brought to light and taken some positions quite dramatically different from some others. It is quite interesting.

Our next witnesses will be the Traders Group Limited. Our witnesses for the Traders Group Limited are Michael Hasley, Executive Vice-President of the Guaranty Trust Company of Canada; Ernest Bodnar, President and Chief Executive Officer of Guaranty Properties Limited; Garnet Greenfield, President of Trans-Canada Credit Corporation Limited; and Alan Marchment.

Mr. Marchment, welcome again. My colleague Mr. Attewell says he is just waiting to have at you. You of course were here last evening with the trust situation. We have your brief and it certainly is a part of today's proceedings. So if you or one of your other officials want to set out where you are going and where you are coming from on the green paper, and the other issue of course, the Canada Deposit Insurance Corporation, if you would for a few minutes, then perhaps we could let Mr. Attewell do his thing.

• 1620

Mr. Alan R. Marchment (President and Chief Executive Officer, Traders Group Limited): Thank you very much, Mr. Chairman.

I thought perhaps I would start by giving you the background of our company, and the one I am representing at this moment is Traders Group. Traders are engaged in several businesses: the trust business; the small loans business; the insurance business, which consists of three property and casualty companies and a life company; and the brokerage business, which is a new one for us where we do actual stock brokerage business and underwriting in London for Canadian firms.

The green paper causes us a multiple of problems as a financial holding company. Traders Group was originally formed in 1920 engaged in financing automobiles, and at one time was the sole financial arm for Ford Motor Company. Like all businesses, times change. When World War II came, obviously autos were cut off and most acceptance companies, to stay alive, entered a new business at that time, the small loans business, and that business has persisted.

When Traders Group took control of Guaranty Trust a rationalization was started. We tried to put all financial business in one vehicle—namely, Guaranty Trust—and later

[Traduction]

gnies qui viennent des États-Unis, qui viennent d'autres pays. Ils sont très malins. Ils sont bien organisés, il est très difficile de les concurrencer. Si on nous limite ici, dans notre propre juridiction, nous ne réussirons pas à les concurrencer efficacement.

Le président: Monsieur Castonguay, je tiens à vous remercier pour cet exposé qui nous a été très utile. Vous êtes venu défendre des positions qui s'écartent très nettement de certaines autres que nous avons entendues. C'est très intéressant.

Nos témoins suivants sont les représentants du groupe *Traders Limited*. Nous avons M. Michael Hasley, vice-président exécutif de la compagnie *Guaranty Trust* du Canada; M. Ernest Bodnar, président-directeur général de la compagnie *Guaranty Properties Limited*; M. Garnet Greenfield, président de la société de crédit Trans-Canada Limitée, ainsi que M. Alan Marchment.

Monsieur Marchment, encore une fois bienvenue. Mon collègue, M. Attewell, dit qu'il est impatient de s'attaquer à vous. Évidemment, vous étiez là hier soir, et nous avons discuté de la situation dans le domaine de la fiducie. Nous avons votre mémoire, qui sera annexé au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. Ainsi, si vous-même ou l'un de vos collègues souhaitez nous parler de votre position, nous dire ce que vous pensez du Livre vert et de l'autre question également, la Société d'assurance-dépôts du Canada, nous allons vous écouter pendant quelques minutes, puis nous lâcherons M. Attewell.

M. Alan R. Marchment (président-directeur général du groupe Traders Limited): Merci beaucoup, monsieur le président.

Je vais commencer par vous parler de notre compagnie, celle que je représente en ce moment, le groupe Traders. Traders a des intérêts dans plusieurs domaines: la fiducie, les petits prêts, les assurances, par l'entremise de trois compagnies d'assurance-biens et d'assurance-accident, ainsi qu'une compagnie d'assurance-vie, et le courtage, une nouvelle entreprise pour nous, car nous faisons du courtage de titres en Bourse et de la souscription à Londres pour le compte de compagnies canadiennes.

Le Livre vert pose de nombreux problèmes à notre compagnie financière de portefeuille. À l'origine, en 1920, le groupe Traders finançait des automobiles, et à une certaine époque, c'était le seul instrument financier de la compagnie Ford. Comme toutes les entreprises, elle a changé avec le temps. Au moment de la Deuxième Guerre mondiale, la production automobile fut interrompue et, pour survivre, la plupart des compagnies de financement se lancèrent dans un secteur nouveau, celui des petits prêts; aujourd'hui, c'est toujours le cas.

Lorsque le groupe Traders a pris le contrôle de la *Guaranty Trust*, on amorça un exercice de rationalisation. Nous essayâmes de regrouper toutes les transactions financières dans une compagnie unique, la *Guaranty Trust*, et plus tard,

[Text]

to associate all the financially oriented businesses together in one group under a new holding company.

In 1979 the condition of the finance business was deteriorating. The automobile business was gradually being taken over by the banks for a number of years and we were in the process of withdrawing from that business and letting employees go. At that point we knew that the trust companies needed greater asset diversification, and we thought it was an appropriate business to be in and, having the staff and the experience and it being our historical business, we proceeded to transfer it to the trust company, employees and business, and that is where it resides today. Last night I referred to us being in a current asset lending, and that is the wholesale for auto we are in within the trust company.

We also transferred the other financial activities to the extent we could and in that respect we transferred the equipment and financing business. Traders still is in areas of finance which do not presently qualify for the trust company, and it is hoped that at some point we can do this also within the trust company. I am referring to leasing.

The whole commercial lending aspect I will let Mr. Hasley comment on shortly.

I want to point out one thing. Last night we talked about non-arm's-length dealing, and we have done a lot of that. It is bad if it injures someone and it is good if it benefits someone. In our case, when we have transferred assets between corporations we have always received prior approval from the Department of Insurance and then transferred the assets, and it has been done in blocks over a period of time. Most of those assets have already been transferred.

Traders Group under the green paper would be treated as a financial holding company, as would Guaranty Trust, Trustco for the reasons that are stated in that act. Now this would cause us untold problems. It would disqualify at least two of our corporate activities, and it is these which we wish to talk about.

• 1625

Now one of the problems, of course, is in the concept of a financial holding company whereby it cannot hold debt. And what we did in forming Guaranty Trustco, was that we put the trust company under it as a subsidiary, and it, in turn, has two subsidiaries—one of those being Guaranty Realty Investments Limited, which is a new subsidiary which invests in income producing property, usually on a syndicate basis for pension funds and, well, also, it is in the process of establishing open-end and closed-end real estate investment mutual funds which will be marketed in Canada and in Europe.

Another subsidiary is Guaranty Properties Limited, a real estate development company which was formed through the amalgamation of various joint venture real estate companies

[Translation]

d'associer toutes les entreprises à orientation financière dans le cadre d'un groupe sous l'égide d'une nouvelle compagnie de portefeuille.

En 1979, la situation financière se détériorait; pendant plusieurs années, les banques reprenaient l'industrie automobile et à l'époque, nous nous retirons progressivement de ce secteur et nous faisons des compressions de personnel. À l'époque, nous savions que les compagnies de fiducie avaient besoin de mieux diversifier leurs actifs et nous avons pensé que ce secteur nous convenait, puisque nous possédions le personnel et l'expérience nécessaires, et parce qu'à l'origine, c'était notre principale activité. Nous transférâmes donc ces opérations à la compagnie de fiducie, employés et transactions, et aujourd'hui, cela n'a pas changé. Hier soir, j'ai dit que nous étions dans les prêts sur biens; il s'agit du financement en gros de la vente d'automobiles dont nous nous occupons par l'entremise de notre compagnie de fiducie.

Nous avons également transféré nos autres activités financières dans toute la mesure du possible, ainsi que nos activités d'équipement et de financement. Traders se livre toujours à des activités financières qui ne peuvent pas être effectuées par une compagnie de fiducie, mais nous espérons pouvoir transférer également ces activités à la compagnie de fiducie à une date ultérieure. Je parle du crédit-bail.

Dans un instant, M. Hasley vous parlera de tout le secteur du prêt commercial.

Je tiens à signaler une chose; hier soir, nous avons parlé des transactions avec lien de dépendance, et je dois dire que nous en avons beaucoup. C'est néfaste si cela nuit à quelqu'un, c'est une bonne chose si cela profite à quelqu'un. Dans notre cas, chaque fois que nous avons transféré des biens entre les sociétés, nous avons toujours obtenu l'approbation du Département des assurances, pour procéder ensuite au transfert par blocs, progressivement. La majeure partie de ces biens sont maintenant transférés.

Avec le Livre vert, le groupe Traders serait considéré comme une compagnie financière de portefeuille, tout comme la *Guaranty Trust*, Trustco, pour les raisons qui sont données dans la loi. Cela nous causerait évidemment des problèmes énormes. Cela disqualifierait au moins deux de nos activités et c'est justement ce dont nous aimerions parler.

Un des problèmes vient évidemment du fait qu'une société de portefeuille financière ne peut avoir de dettes. En créant *Guaranty Trustco*, nous avons fait de cette société de fiducie une filiale qui à son tour a deux filiales, dont l'une, *Guaranty Realty Investments Limited*, est une nouvelle filiale qui investit dans les propriétés de rapport, habituellement pour des caisses de retraite et qui est également en train de mettre sur pied des fonds mutuels d'investissement immobilier, à capital variable ou fixe, qui seront offerts au Canada et en Europe.

L'autre filiale est *Guaranty Properties Limited*, société de construction immobilière, formée de la fusion de diverses sociétés immobilières en coparticipation. Elle s'occupe de

[Texte]

we had. It engages in the development of real estate and in servicing land. It is our intention, progressively as we can to convert land, to is put it into income properties.

Trans Canada Credit Corporation Limited is the last of the Canadian small loans companies. We thought initially, as did IAC, at the time it became Continental Bank, that we could fold this operation into the trust company, because we do consumer lending in that company. However, both of us, discovered, that it was not quite that easy; that those customers preferred not to deal with banks or trust companies and that, if we tried to put them within that vehicle, we simply lost the market. And Mr. Greenfield can tell you something about the size of that market, which is considerable, and the reasons for us really wanting to maintain it.

Now another thing which has happened is that, as we have started to put Trans Canada Credit into Guaranty Trustco, we have been borrowing on the market to finance that, so Guaranty Trustco needs the ability to borrow in order to finance that activity. Now our recommendation since the early 1970s, when we started talking about revising the Trust Act, has been to allow that to be a subsidiary of the trust company and then we would not have this problem. But as long as we cannot do that, then we must finance it somewhere. And this also means that we have to deal with our competitors—namely, the banks, because bank lines of credit are required in order to support the commercial paper which is out and which is financing the company. And that is whether or not you have any intention of using the bank. As a subsidiary of the trust company, of course, we do not need the help of the banks, nor do we need money, because we have all we require. So the first problem of that holding company concept is that the green paper does not provide for the holding company to have any debt.

The second problem is in the creation of a . . .

The Chairman: May I just interrupt here. It does not prevent "the holding company of the holding company" from having debt though. In other words, your ultimate shareholder could have all sorts of debt. He then, presumably, would hold a holding company with one share.

Mr. Marchment: Well, let me speak about that, because it is a little more complicated for us, which I will come back to.

The other thing is that, under this concept of the green paper where you parcel out the various types of business between various entities, there is no provision for a Schedule C bank to have a small loans company as a subsidiary. So even if that happened, we would have a further problem.

They also deal with the problem of ownership of a brokerage firm. Our venture into the U.K. was really not intended to get into trading stocks, but it was to do the underwriting. That is because, in spite of what you hear about ample finance being available for companies in Canada, we find a sufficient market, especially in western Canada, where companies cannot get equity capital, yet we are able to raise it for them in

[Traduction]

construction d'immobilier et de viabilisation de terrains. Notre intention est de convertir progressivement les terrains en propriétés productrices de revenus.

Trans Canada Credit Corporation Limited est la dernière des sociétés canadiennes de petits prêts. Nous avons tout d'abord pensé, comme IAC, au moment où elle est devenue la Banque continentale, que nous pourrions confier cette activité à la société de fiducie, car cette société accorde déjà des prêts aux consommateurs. Nous nous sommes toutefois l'un et l'autre aperçus que ce n'était pas aussi facile que cela; que les clients préféraient ne pas traiter avec les banques ni avec les sociétés de fiducie et que si nous essayions de regrouper cette activité, nous allions tout simplement perdre ce marché. M. Greenfield peut vous parler de l'importance du marché qui est considérable et des raisons pour lesquelles nous voulons absolument le conserver.

D'autre part, lorsque nous avons commencé à fusionner *Trans Canada Credit* et *Guaranty Trustco*, nous avons emprunté sur le marché, si bien que *Guaranty Trustco* doit pouvoir emprunter en vue de financer une telle activité. Depuis le début des années 1970, depuis que l'on parle de réviser la Loi sur les fiducies, nous avons toujours recommandé qu'il soit permis d'en faire une filiale de la société de fiducie pour éviter ce problème. Tant que nous ne pourrions le faire, il nous faudra financer d'une façon ou d'une autre cette activité. Cela signifie également qu'il nous faut traiter avec nos concurrents—à savoir les banques, car les lignes de crédit bancaires sont nécessaires pour les billets commerciaux qui sont émis pour financer la société. Que vous ayez ou non l'intention d'avoir recours à la banque. À titre de filiale de la société de fiducie, bien sûr, nous n'avons pas besoin de l'aide des banques ni d'argent car nous avons tout ce qui est nécessaire. Le premier problème que pose donc l'idée des sociétés de portefeuille est que le Livre vert ne prévoit pas que ces sociétés puissent avoir des dettes.

Le deuxième problème est la création d'un . . .

Le président: Permettez-moi de vous interrompre un instant. Il n'empêche toutefois pas «la société de portefeuille de la société de portefeuille» d'avoir des dettes. Autrement dit, votre dernier actionnaire pourrait avoir toutes sortes de dettes. Il pourrait alors détenir une société de portefeuille avec une seule action.

M. Marchment: Permettez-moi de dire quelques mots à ce sujet car c'est un peu plus compliqué pour nous.

L'autre chose est que dans le Livre vert, où l'on éparpille les divers types d'activités entre diverses entités, il n'est pas prévu qu'une banque de l'annexe C puisse avoir pour filiale une société de petits prêts. Donc, même si cela se produisait, il y aurait encore là un problème.

Il y a également le problème de la propriété d'une société de courtage. Au Royaume-Uni, l'intention n'était vraiment pas de nous lancer dans le commerce d'actions mais de faire de la souscription. Car, quoi que vous ayez pu entendre sur toutes les possibilités de financement offertes aux sociétés au Canada, nous nous apercevons qu'il y a un marché suffisant, surtout dans l'ouest du pays, de sociétés qui ne peuvent trouver de

[Text]

Europe. And that was our initial foray, but gradually to extend it into being a U.K. banking institution and do the full range of services at some point.

• 1630

With Traders itself being a holding company, because it has been in existence for over 60 years it has a structure which a finance company would have, with long-term debt, with financial covenants, and we have been trying to reduce that debt and for some six years we have been letting it run off. But we have come to the position that it is difficult, because if you get into a large debt holder, such as Pru in the United States, they have such a requirement for investing funds that they cannot be bothered redeeming any debt that they have for investments they have outstanding, and therefore are not receptive to early redemption. So it will take us some time to run Traders down, to get rid of that debt, to give it flexibility. And it has always been Traders' intention, in the future as it has been in the past, to engage in things other than the financial business. So that in setting up the financial subsidiary, it was one of the steps that would enable it then to be able to get into other activities as it has in the past.

The other purpose, however, which was more important, was to give the trust company some freedom so that when it needed debt it did not have to rely on the parent. If it needed equity, it did not have to rely on the parent to supply it, which at that time for some reason may not be in a position to do it, but would enable it to go directly to the public and also to get more public participation in the company, which would put a value on it on the board, which then would enable it, when it wants to acquire companies or mergers or so on, to have stock available—which we have not had and found it prevented mergers—because some of the sellers do not want cash; all they want to do is take stock. So there was a multiple advantage to us in doing this.

Now, the other aspect that I think you would be interested in, coming back to the trust company and its need for diversification, which we discussed last night. There was a discussion of what is a commercial loan and what does all of this mean. I think Mike could be helpful to you on that.

The Chairman: It produced a rather interesting Appendix B to the submission of the trust companies today that I have before me. It looks like it was written by lawyers.

Mr. Michael A. Hasley (Executive Vice-President, Guaranty Trust Company of Canada): It really is much more simple than that, Mr. Chairman.

The Chairman: Could you explain it in ordinary language?

Mr. Hasley: Yes, I hope so. It emanated from the concern that the definition of a commercial loan, both back in 1982 and in the current green paper, was much too broad in that it defined anything as being a commercial loan that was not a mortgage or was not a security purchased through an investment dealer or a widely distributed private placement. And our

[Translation]

capitaux, alors que nous pouvons leur en trouver en Europe. Et c'est là tout d'abord que nous sommes intervenus en vue de finalement devenir une institution bancaire du Royaume Uni et d'offrir à un moment donné tout l'éventail des services.

Traders étant elle-même une société de portefeuille, qui existe depuis plus de 60 ans et est ainsi dotée d'une structure que pourrait avoir une société financière, avec des dettes à long terme, des ententes financières, nous avons essayé de diminuer la dette et, depuis six ans, nous la laissons s'épuiser. Nous en sommes néanmoins arrivés à une position difficile car, s'il s'agit de dettes importantes comme dans le cas de Pru aux États-Unis, la société a tellement besoin de fonds pour investir qu'elle ne cherche à rembourser aucune des dettes pour les investissements en suspens et elle n'est ainsi absolument pas susceptible de rembourser par anticipation. Il nous faudra donc un certain temps avant de nous débarrasser de cette dette. Or Traders a toujours eu l'intention de faire autre chose que des transactions financières. En créant la filiale financière, elle pensait pouvoir ainsi se lancer dans d'autres activités comme par le passé.

L'autre objectif qui était d'ailleurs plus important était de donner à la société de fiducie quelque liberté de sorte que quand elle avait besoin d'emprunter elle n'était pas forcée de s'en remettre à la société mère. Si elle avait besoin de capitaux, elle n'était pas obligée d'attendre que la société mère qui n'est peut-être pas toujours en mesure de le faire, lui en fournisse, elle pouvait ainsi directement emprunter sur le marché et élargir la participation du public dans la société, ce qui pouvait lui permettre, lorsqu'elle souhaite prendre le contrôle de certaines sociétés ou fusionner, etc, d'avoir des actions à sa disposition—ce que nous n'avions pas et ce qui nous a empêché de faire certaines fusions—car certains des vendeurs ne veulent pas de liquidités; tout ce qu'ils veulent ce sont des actions. Cela présentait donc pour nous un avantage multiple.

Maintenant, nous pourrions revenir à une autre question qui devrait vous intéresser à propos de la société de fiducie et de la nécessité de diversification dont nous parlions hier soir. On a discuté de ce qu'était un prêt commercial et de ce que tout cela signifiait. Je crois que Mike pourrait vous aider à cet égard.

Le président: Cela a donné lieu à une annexe B assez intéressante au mémoire présenté par la société de fiducie. On dirait que cela a été rédigé par des avocats.

M. Michael A. Hasley (vice-président exécutif, Guaranty Trust Company of Canada): C'est beaucoup plus simple que cela, monsieur le président.

Le président: Pourriez-vous nous l'expliquer en langage simple?

M. Hasley: Oui, j'espère. Le fait est qu'on s'est aperçu que la définition de prêt commercial, tant en 1982 que dans le Livre vert aujourd'hui, était beaucoup trop vague en ce sens qu'elle qualifie de prêt commercial tout ce qui n'est pas hypothèque ni titre acheté par l'intermédiaire d'un courtier ni encore un placement privé ouvert. Ce qui nous inquiétait dans

[Texte]

concern in the breadth of that definition was that it would make a good portion of what we currently do, not eligible, or would define them as being commercial loans. On page 3 of our brief we highlighted that we have now over 20% of our portfolio in what would broadly be defined as commercial loans, whereas they are all businesses that we are currently permitted to be in. And just briefly highlighting them, the small business loans would continue to be eligible, the equipment financing which we have been in for several years, all of which would be classified as a commercial loan because it is not secured by real estate and it is certainly not issued under a prospectus or through an investment dealer.

You will notice that it is an average loan of \$57,000 per loan. It is dealing with a segment of the business that is not adequately served anywhere else, and we feel it is an appropriate business for matching purposes.

Coming back to the prime reason for being in commercial lending, it was as a diversification attempt to better match our liabilities. You have, as you can see, very quick amortization of those equipment finance loans. Their average term is probably 18 to 24 months, which is much more appropriate to the kind of liabilities that the trust company has right now.

• 1635

The same thing is true on the corporate loan side, its corporate term loans, and although the bulk of their security be real estate, portions of them are secured by plant and equipment engaged in the business. Again, we would have difficulty qualifying a lot of those as being anything other than a commercial loan, although they have a lot more resemblance to a commercial mortgage.

Mr. Marchment mentioned the whole automobile business, which we have been in for 60 years—that Traders has been and that Guaranty has been in since 1978—where you can see that in total we have about \$250 million engaged in that business, none of which would qualify other than as a commercial loan under the proposals. We believe that the definition in the green paper is mistaken, in that it concentrates on trade ability or marketability as being something desirable. We would argue that the cashflow patterns of the kind of lending we are engaged in provides a lot more liquidity and security and stability than perhaps the definition that is in the green paper, and I would give you just two brief examples from our experience.

The biggest single loss we have experienced was a private placement purchase from an investment dealer, and the name of it was Turbo Resources. The second and the only other one that we purchased through a dealer was something called CCD Real Estate MIC. Fortunately we took advantage of our first opportunity to be prepaid a year ago and were paid out. But I would suggest that the loss experience and the kind of business we have been doing is a heck of a lot better than that, and in fact it has been running at under 20 basis points, which information is in our annual reports and fully disclosed.

We argue that these kinds of loans are desirable for matching purposes, and so therefore come to a better defini-

[Traduction]

cette définition c'est qu'une bonne partie de ce que nous faisons actuellement serait alors qualifiée de prêts commerciaux. À la page 3 de notre mémoire, nous précisons que nous avons actuellement plus de 20% de notre portefeuille que l'on pourrait placer dans cette définition large des prêts commerciaux, alors qu'il s'agit dans tous les cas d'activités qui nous sont actuellement permises. Les prêts aux petites entreprises continueraient d'être admissibles, le financement des équipements auxquels nous nous livrons depuis plusieurs années, tout serait considéré comme des prêts commerciaux, car ce n'est pas garanti par de l'immobilier ni émis par un courtier.

Vous remarquerez que la moyenne des prêts est de 57,000\$. Il s'agit d'un secteur qui n'est pas convenablement servi ailleurs et nous estimons que c'est une activité qui doit pouvoir nous revenir.

La principale raison pour laquelle nous faisons des prêts commerciaux est que nous essayons de nous diversifier pour mieux couvrir notre passif. Vous constatez un amortissement très rapide des prêts d'équipement. Le terme est d'environ 18 à 24 mois ce qui correspond beaucoup mieux au genre de passif qu'a actuellement la société de fiducie.

La même chose s'applique aux prêts aux entreprises, aux prêts à terme aux entreprises et, bien que la majorité des garanties soit dans l'immobilier, une partie est constituée d'installations et d'équipements industriels. Là encore, il serait difficile de déclarer que cela est autre chose qu'un prêt commercial même si cela ressemble beaucoup plus à un prêt hypothécaire commercial.

M. Marchment parlait de tout le secteur automobile dans lequel nous travaillons depuis 60 ans—*Traders* et *Guaranty* depuis 1978—et dans lequel nous avons engagé environ 250 millions de dollars, qui entreraient entièrement dans la catégorie des prêts commerciaux d'après les propositions. Nous estimons que la définition donnée dans le Livre vert est erronée car elle insiste sur le caractère vendable de la chose. Nous prétendons que la circulation du *cashflow* dans le genre de prêt que nous faisons offre beaucoup plus de liquidités, de sécurité et de stabilité que la définition contenue dans le Livre vert. Je puis vous donner deux exemples rapides à ce sujet.

La plus grosse perte que nous ayons jamais subie découlait d'un placement privé fait par l'intermédiaire d'un courtier en valeurs mobilières, *Turbo Resources*. Le deuxième, et le seul autre que nous ayons acheté par l'intermédiaire d'un courtier, s'appelait *CCD Real Estate MIC*. Nous avons heureusement profité de la première occasion d'être payés à l'avance il y a un an et nous avons ainsi été remboursés. Je puis toutefois vous dire que l'expérience des pertes et le genre d'activités auxquelles nous nous livrons sont bien supérieurs à cela. Nos rapports annuels indiquent clairement que nos activités nous ont donné un chiffre inférieur à 20 p. 100.

Nous estimons que ce genre de prêts sont souhaitables car ils permettent de couvrir le passif, et qu'il faudrait ainsi trouver

[Text]

tion of what a commercial loan is. In the early discussions with the department, their concern seemed to be a definition of an area of lending that infringed upon the banks.

And coming back to your question last night, Mr. Chairman, of is a commercial loan something defined as being current asset financing, inventory and receivables, that is the premise from which we started in all of these discussions. We said that perhaps there should be a limited entry into that particular kind of lending; and when we originally presented it in 1982—the definition you have before you—we suggested a limit of 10%. From our corporate point of view, we would obviously like a much higher percentage, because we already have 5% percent of our portfolio engaged in inventory financing.

I would raise a second point that when you set the limits for this type of lending, the limit should be considerably higher than what you expect to actually have outstanding, because the mere concept of providing a line of credit implies that it will not be outstanding 100% at one time. But you always have to have the contingency that it may be called upon, so there has to be a broad enough limit to allow some manoeuvrability.

The definition, although it is long and circuitous, and attempted to say what was not a commercial loan, basically comes down to—

The Chairman: Description by exemption.

Mr. Hasley: No. Well, you are right . . .

The Chairman: You cannot even do it in the registry office.

Mr. Hasley: —lawyers got involved in this, I have to tell you. The concept, however, was that any loan that was payable on demand and/or within one year would be defined as being a commercial loan. It was the closest definition we could come to—

The Chairman: . . . demand payable within one year.

Mr. Hasley: Yes.

The Chairman: Or payable within one year.

Mr. Hasley: Or payable within one year. And that is the reason for the exception, because commercial paper would fall into that definition, and we did not want it to fall into it, because people are engaged in buying commercial paper now.

And the other exceptions, I think, make sense if you viewed the attempt as being to define what is a typical bank loan financing current assets.

We started out with that definition, by the way, and somebody said, gee, we do not want to get into any kind of accounting terminology here of what is a current asset, what is not; so this is the best we could come up with. The intent was to restrict that portion of commercial lending to some percentage, but to allow any kind of fixed asset financing of a term nature—be it a corporate term loan, a commercial mortgage, equipment financing, and certainly equipment leasing—to be unlimited on the basis that it is just another form of debt.

[Translation]

une meilleure définition de prêt commercial. Lorsque l'on avait commencé à discuter de la question avec le ministère, il semble que ce qu'il voulait, c'était définir un secteur de prêts qui empiétait sur le domaine des banques.

Pour revenir à votre question d'hier soir, monsieur le président, lorsque vous demandiez si la définition d'un prêt commercial était le financement des disponibilités, l'inventaire, et les valeurs recevables, je vous dirais que c'est toujours le point de départ que nous avons pris. Nous avons déclaré qu'il faudrait peut-être envisager un accès limité à ce genre de prêt; et lorsque nous avons d'abord fait notre proposition en 1982—la définition que vous avez sous les yeux—nous avons suggéré une limite de 10 p. 100. Du point de vue de notre société, nous préférierions évidemment un pourcentage beaucoup plus élevé car nous avons déjà 5 p. 100 de notre portefeuille engagé dans le financement des stocks.

D'autre part, lorsque vous limitez ce type de prêt, la limite doit être considérablement supérieure à ce qui, d'après vous, sera à rembourser, car la simple idée d'offrir une ligne de crédit implique qu'elle ne sera pas épuisée à 100 p. 100 en une fois. Elle existe en cas de besoin, si bien qu'il faut que la limite soit suffisamment large pour permettre de manoeuvrer.

La définition, toute longue et embrouillée soit-elle, essaie de dire ce qui n'est pas un prêt commercial, mais revient en fait à . . .

Le président: C'est une description par exemption.

M. Hasley: Non. Enfin, vous avez raison . . .

Le président: On ne peut même pas le faire au bureau du registraire.

M. Hasley: . . . je suis certain que des avocats s'en sont mêlés. L'idée était toutefois que tout prêt payable sur demande ou dans l'année serait considéré comme un prêt commercial. C'était la définition la plus exacte que nous puissions trouver . . .

Le président: . . . payable sur demande dans l'année.

M. Hasley: Oui.

Le président: Ou payable dans l'année.

M. Hasley: Ou payable dans l'année. Et c'est pourquoi il y a cette exception, car les effets commerciaux tomberaient dans cette définition, ce que nous ne voulons pas car il y a des gens qui achètent aujourd'hui des effets commerciaux.

Les autres exceptions semblent se défendre s'il s'agit d'essayer de définir ce qu'est un prêt bancaire typique finançant des disponibilités.

Nous avons tout d'abord pris cette définition mais quelqu'un a déclaré qu'il ne fallait pas se lancer dans la terminologie de la comptabilité, déterminer ce qui constituait des disponibilités et ce qui n'en était pas; et c'est donc ce que nous avons pu trouver de mieux. L'intention était de limiter la portion des prêts commerciaux à un certain pourcentage tout en autorisant n'importe quel genre de financement à terme d'actif immobilisé, qu'il s'agisse de prêt à terme aux entreprises, d'hypothèque commerciale, de financement d'équipement et certaine-

[Texte]

[Traduction]

ment de crédit-bail pour l'équipement. Ce type de financement serait illimité en ce sens qu'il ne s'agit que d'une autre forme d'emprunt.

• 1640

And it is secured by a hard asset and the loan experience has been excellent in it. So that is the pitch on commercial lending.

Des avoirs actifs servent de garanties, et l'expérience de ce côté là a été excellente. Voilà donc l'argument en faveur des prêts commerciaux.

The Chairman: May I ask you one question then?

Le président: Alors, permettez-moi de vous poser une question.

Mr. Hasley: Yes.

M. Hasley: Oui.

The Chairman: If, rather than limit the classes of commercial lending, we limited the leverage you were entitled to if you took that kind of action, would that unduly bother you? In other words, one of the concerns we have is that, when you are a company and you are investing in municipal bonds and Treasury Bills and that type of thing, really, there is not a hell of a lot of risk—you know, 25:1, 30:1, really does not bother us that much, providing you are matched. But when you are investing in other things then, surely, the risk is greater and, surely, the capital required behind the risk should be greater. What would your answer be to having that type of restriction rather than a restriction on the calibre of loans? In other words, if you want to go into commercial loans, maybe we would cut your leverage down dramatically.

Le président: Cela vous gênerait-il beaucoup si, plutôt que de limiter les catégories de prêts commerciaux, nous limitions le levier financier? En fait, l'une des choses qui nous préoccupe, c'est que vous pouvez investir dans des obligations municipales, des bons du trésor et autres choses semblables qui ne présentent pas tellement de risque, soit 25 contre un, 30 contre un, et cela n'a vraiment rien d'alarmant pourvu qu'il y ait correspondance. Mais quand vous investissez dans d'autres choses, le risque est plus élevé et il vous faut nécessairement plus de capitaux. Alors que penseriez-vous de ce type de restrictions plutôt qu'une limite sur la catégorie de prêts? Autrement dit, si vous voulez faire des prêts commerciaux, nous pourrions peut-être réduire sensiblement le levier financier.

Mr. Hasley: Well, I have listened to the general philosophic discussion and it is hard to argue against that. I guess the question is the quantum of the reduction which also depends on the quality of the commercial lending you are doing. I would just point out that the average size of our loans is under a million dollars here, so there is adequate diversification of risk. I heard some of the discussion yesterday about risk measurement when you were dealing with the actuaries and, certainly, it is a pretty difficult thing to quantify and to combine the type of asset with the risk premium attached to it, although I cannot argue philosophically against the concept.

M. Hasley: J'ai suivi la discussion philosophique générale, et il est difficile de ne pas être d'accord. Je pense que tout cela dépend de la limite qui sera imposée et de la qualité des prêts commerciaux en cause. Je vous ferais remarquer que nos prêts moyens sont inférieurs à un million de dollars, de sorte que le risque est suffisamment réparti. J'ai entendu une partie des discussions hier avec les actuaires au sujet du calcul du risque, et il apparaît certes assez difficile de quantifier et d'assortir les avoirs à la prime en fonction du risque, bien que je ne sois pas contre l'idée en général.

The Chairman: Mr. Attewell.

Le président: Monsieur Attewell.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman. It is not often that a person gets an opportunity to question his former CEO and colleagues. On page 4 of Appendix A, you highlight a number of steps you have taken to improve the viability of the company. In 1980, you wound up Traders Finance S.A. In 1983, you dissolved Traders Homeplan in Trafincio. I am just surprised that last year you did not highlight that Bill Attewell was divested on September 4, 1984.

M. Attewell: Merci monsieur le président. Il n'arrive pas souvent qu'une personne ait l'occasion de questionner ses anciens collègues et son ancien directeur général. À la page 4 de l'Annexe A, vous mettez en lumière un certain nombre de mesures que vous avez prises pour accroître la viabilité de la compagnie. En 1980, vous avez liquidé la Traders Finance S.A. En 1983, vous avez dissous la Traders Homeplan de Trafincio. Je suis surpris que vous n'ayiez pas parlé du fait que vous vous soyez départi de Bill Attewell l'an dernier, soit le 4 septembre 1984.

An hon. member: It was a great loss!

Une voix: Ce fut une lourde perte!

Mr. Attewell: Mr. Chairman, I thank you for the opportunity but, having spent over 30 years with that firm, I think it might be a little transparent to put questions and I might be accused of leading the witnesses if I continued. So I will let my colleagues do the grilling. Thank you.

M. Attewell: Monsieur le président, je vous remercie de l'occasion que vous me donner là mais comme j'ai passé au delà de 30 ans auprès de cette entreprise, je pense que la situation est un peu trop délicate, et je risque de me faire accuser de poser des questions tendancieuses. Je vais donc céder la parole à mes collègues. Merci.

[Text]

The Chairman: You mean you are not really going to do it?

Mr. Attewell: No.

The Chairman: Mr. Attewell, You are declaring a conflict of interest, is that it? Well, Mr. Johnston, I am sure, has some questions.

Mr. Johnston: Very few, actually. I wonder whether we could talk for a moment about the issue of self-dealing. The position you seem to take in your paper relates, really, to the asset rationalization and restructuring you have gone through or that you would like to be able to do in the future. What about beyond that in terms of the restrictions on self-dealing?

I think you were here, were you not, when the Laurentian Group was here a few moments ago, and argued that, if you like, the synergy that one has within the group would be lost through the stringent application of self-dealing rules, and that the thrust really should be towards complete transparency of the kind they suggest in their brief. As I read your brief, it seemed to me that you were looking at it primarily from the point of view of rationalization in a corporate sense of your operations and the transfers of assets in those circumstances, rather than the kind of self-dealing you might normally do on a day-to-day basis between various components of the group.

How do you feel about the self-dealing requirements *per se*? Do you feel they are too stringent? Do you feel that there should be some other technique? What do you have to say about the banks' position that, really, it is a question of ownership which we should be looking at, rather than unrealistic rules on self-dealing?

• 1645

Mr. Marchment: It is such a broad term, I find it difficult to deal with it in a very generalized way. As I said, self-dealing which does no one any harm I do not think is . . .

Mr. Johnston: It is *de facto*, of course, often.

Mr. Marchment: Let me try to pick a couple of things for discussion, and you can pick me up from there. First of all, asset transfers: I think you should have prior approval to make an asset transfer. I know of companies that have made asset transfers and that did not have prior approval and I doubt would have received approval in making them. So I think there has to be some mechanism. We have found no difficulty in dealing with the Department of Insurance in detail about the value of the assets and how we were transferring and what we were transferring, etc.

When you go beyond that corporate type of rationalization and you are talking about self-dealing, trust companies cannot make loans to any directors and banks do. You are talking about self-dealing. The banks also turn around and make them to their directors' companies. One has to question whether they would have made loans to the extent they did in a good number of companies had they not had representatives on their

[Translation]

Le président: Vous voulez dire que vous ne poserez pas de questions?

M. Attewell: Non.

Le président: Monsieur Attewell, vous déclarez donc un conflit d'intérêt, n'est-ce pas? Eh bien, je suis sûr que M. Johnston doit avoir des questions à poser.

M. Johnston: Très peu en fait. Si vous me permettez, j'aimerais discuter un peu de la question des transactions intéressées. La position que vous exposez dans votre mémoire est basée sur la rationalisation et la restructuration de vos avoirs que vous avez déjà entreprise ou que vous aimeriez faire à l'avenir. Mais que pensez-vous des autres restrictions en matière de transactions intéressées?

Vous étiez là tout à l'heure, n'est-ce pas, lorsque le Groupe de la Laurentienne a fait valoir que l'application rigoureuse des règlements concernant les transactions intéressées porterait gravement atteinte à l'action coordonnée du groupe, et qu'il faudrait plutôt insister sur une plus grande visibilité. À la lecture de votre mémoire, j'ai eu l'impression que vous abordiez la question principalement du point de vue de la rationalisation de vos opérations et du transfert des avoirs dans ces circonstances, plutôt que du point de vue des transactions intéressées qui se font quotidiennement entre divers éléments du groupe.

Que pensez-vous des règlements en tant que tels concernant les transactions intéressées? Pensez-vous qu'ils sont trop rigoureux? Pensez-vous qu'il faudrait recourir à d'autres moyens? Que pensez-vous des banques qui disent que nous devrions nous pencher sur la propriété plutôt que sur des règles irréalistes concernant les transactions intéressées?

M. Marchment: C'est tellement général que j'ai des problèmes à en parler de façon générale. Comme je l'ai dit, la transaction intéressée qui ne nuit à personne, d'après moi, je ne crois pas . . .

M. Johnston: Mais c'est *de facto*, bien sûr, assez souvent.

M. Marchment: Je vais avancer quelques arguments et nous pourrions les reprendre par la suite. Tout d'abord, le transfert d'actif. Je connais des compagnies qui ont fait des transferts d'actif sans avoir d'approbation préalable, et je doute fort que cette approbation aurait été accordée. Donc, il me semble qu'il faut un certain mécanisme. Nous n'avons aucun problème à traiter en détail, avec le ministère responsable des assurances, de la valeur des actifs, comment nous effectuions le transfert, ce que nous transférons, etc . . .

Quand vous allez au-delà de ce genre de rationalisation et que vous faites état de transactions intéressées, les sociétés de fiducie ne peuvent pas consentir de prêts à leurs administrateurs, tandis que les banques le peuvent. Il y a là une transaction intéressée. Les banques peuvent aussi prêter aux compagnies de leurs administrateurs. On doit se demander si certains prêts auraient été faits à bon nombre de compagnies si celles-ci n'avaient pas eu comme administrateur quelqu'un qui était

[Texte]

board who would lead them to make those types of loans. So I would just bar all loans to directors . . .

Mr. Johnston: Of any financial institutions . . .

Mr. Marchment: Sure.

Mr. Johnston: —or companies where you have interlocking directorships and so on.

Mr. Marchment: Definitely. I would not have it. I do not want to rhyme off a whole bunch of names you already know of major corporations in Canada that are in deep trouble because that is probably what happened.

Mr. Johnston: Of course, that takes us into even a much broader area, the issue of these loans from banks to companies where the directors sit on the board. One of the difficulties there, I suppose, is that some of the major companies are on the boards because they are the big customers.

Mr. Marchment: I think times are changing. Morality is probably becoming a little more stringent. I can remember when I was first on a board that had nothing to do with our company. We were sitting around talking about a take-over—the company was being taken over—and one of the directors got up and excused himself during the middle of the meeting to go and place an order with his broker to buy the stock. That would be incredible today. But the answer was, well, why would I serve on the board if there were not something in it for me?

Mr. Johnston: What about other kinds of self-dealing, though? Suppose you had a brokerage and underwriting firm, issuing securities, buying securities, acting as financial intermediaries, and so on. Would you ban all of that within the corporate group as well? Insurance . . .

Mr. Marchment: You are moving towards the Chinese wall concept, are you not?

Mr. Johnston: Not really. The Chinese wall concept is really about information rather than dealing. The Chinese wall, theoretically, will prevent you from using knowledge you have acquired in one part of your operations in another, vis-à-vis a customer in the outside world. But I am thinking of transactions within the group of companies. You mentioned loans . . . well, you got up to the banks. But let us say a group has a brokerage firm.

Mr. Marchment: We do.

Mr. Johnston: Would you be prepared to buy and sell securities of companies within the group, for example, with which you are affiliated?

Mr. Marchment: No, we do not. We do not deal with ourselves.

Mr. Johnston: I know you do not; but the issue is to what extent should these kinds of regulations apply within a corporate group under a financial holding company.

[Traduction]

aussi administrateur de la banque. Alors j'interdirais tout simplement tout prêt à un administrateur . . .

M. Johnston: Pour toutes les institutions financières . . .

M. Marchment: Parfaitement.

M. Johnston: . . . ou à des compagnies qui ont des conseils d'administration imbriqués, etc.

M. Marchment: Absolument. Je n'en voudrais pas du tout. Je ne vais pas vous dresser ici la liste exhaustive de grosses compagnies canadiennes qui ont des problèmes énormes justement à cause de cela.

M. Johnston: Evidemment, cela ouvre une parenthèse plus large encore, c'est-à-dire la question de ces prêts consentis par les banques aux compagnies dont les administrateurs font partie du conseil d'administration de la banque. Une des difficultés à ce niveau, j'imagine, c'est que certaines des grosses compagnies ont des représentants au conseil d'administration parce que ce sont de gros clients.

M. Marchment: Je crois que les temps changent. La moralité se resserre peut-être un peu. Je me souviens la première fois que j'ai siégé à un conseil d'administration qui n'avait rien à voir avec notre compagnie. On était assis là, en train de discuter d'une prise de contrôle, c'était en marche, et l'un des administrateurs s'est levé en s'excusant en plein milieu de la réunion pour aller donner instruction à son courtier de lui acheter de ces titres là. Ce serait incroyable aujourd'hui. Mais la réponse donnée a été tout simplement la suivante: pourquoi m'embarrasser de siéger à ce conseil d'administration si je n'y trouve pas mon compte?

M. Johnston: Mais pour les autres genres de transactions intéressées? Disons que vous étiez propriétaire d'un bureau de courtage et de souscription, émettant des titres, achetant des titres, agissant à titre d'intermédiaire financier, etc. Est-ce que vous interdiriez aussi tout cela à l'intérieur du groupe? L'assurance . . .

M. Marchment: Vous voulez en venir au cloisonnement, n'est-ce pas?

M. Johnston: Pas vraiment. Le concept du cloisonnement a trait beaucoup plus aux enseignements qu'aux transactions. En théorie, avec le cloisonnement vous n'utilisez pas les connaissances acquises dans une des composantes de l'entité juridique pour vous en servir dans une autre, au détriment d'un client de l'extérieur. Mais je pense plutôt aux transactions au sein d'un groupe de compagnies. Vous avez parlé de prêts . . . Vous en étiez arrivé jusqu'aux banques. Mais disons qu'un groupe est propriétaire d'une affaire de courtage.

M. Marchment: C'est notre cas.

M. Johnston: Seriez-vous prêt à acheter et à vendre les titres de compagnies qui font partie de votre groupe, par exemple, et avec qui vous êtes affiliés?

M. Marchment: Non, nous ne voulons pas faire ça. Nous ne faisons pas de transactions avec nous-mêmes.

M. Johnston: Je sais que vous ne le faites pas; mais il s'agit de savoir dans quelle mesure ce genre de règlement devrait

[Text]

Let me put it to you this way. You are saying that as far as you are concerned the issue is asset transfers, which should be subject to some kind of regulatory approval, for want of a better word; and beyond that, there should be no self-dealing at all within members of the group.

• 1650

Mr. Marchment: No, I would not go that far. I would say there should be no self-dealing that would disadvantage the public or the shareholders. I think it is very difficult to imagine all the situations that may arise that would be quite appropriate, and also I imagine the other ones that would be quite inappropriate. So there has to be some judgment of appropriateness.

Mr. Johnston: Who would make it, though, in the absence of rules?

Mr. Marchment: I guess the various regulatory bodies we have today, and there are lots, whether it is the Ontario Securities Commission, the Department of Insurance, whether federal or provincial . . . I do not know how many other bodies would all have an opinion to express as to the inappropriateness of that action. I would not expect to hear from them if they thought it was all right. But today I think you are hearing about that more often.

I think it is very difficult to legislate morality; you can certainly deal with it, however.

Mr. Johnston: Could I just move on quickly to one other question.

As you go through your paper and you come to the summary there are effectively four areas of concern which you raise. One is the issue of asset rationalization, if you like, self-dealing, that we just touched upon; another is that you request the special permission, as I think you mentioned earlier with respect to the small loan company you have; and the other is the issue of investment in real estate in terms of your real estate development activities, which you regard as unnecessarily restrictive. The calculation of value, I guess . . . Can you expand a bit on what you would suggest as a modification to it?

Mr. Marchment: The present proposal under the bill makes us illegal because you are limiting the size of the company to 35% of your equity and we far exceed that. In Ontario the proposal is that it be limited to 100% of equity, and we agree with that and we could fall within that. We exceed it at the moment, but I would think we could come back to that ratio within two years. If that is deemed reasonable, we have no argument with it. We are not trying to push beyond it, but to come down with a much smaller thing I do not know how we could possibly cope with it.

[Translation]

s'appliquer au sein d'un tel groupe de compagnies contrôlées par une société de portefeuille.

Permettez-moi de vous poser la question ainsi. Vous dites que dans votre cas la question qui se pose est celle des transferts d'actifs, lesquels devraient faire l'objet d'une sorte d'approbation réglementaire, faute de meilleure expression; et qu'au-delà de cela, il ne devrait pas du tout y avoir de transactions intéressées entre les membres qui composent le groupe.

M. Marchment: Non, je n'irais pas jusque là. Je dirais qu'il ne devrait pas y avoir de transactions intéressées qui se révéleraient désavantageuses pour le public ou les actionnaires. Je crois qu'il est très difficile d'imaginer toutes les situations qui pourraient se produire, où de telles transactions seraient appropriées et je puis aussi imaginer d'autres situations où cela ne le serait pas du tout. Il doit donc y avoir un juge en la matière.

M. Johnston: Mais qui pourrait rendre un jugement s'il n'y a pas de règlement?

M. Marchment: Je crois que ce seraient les divers organismes de réglementation que nous avons déjà aujourd'hui, et il y en a beaucoup, qu'il s'agisse de la *Ontario Securities Commission*, des Départements des assurances, fédéral ou provinciaux . . . je ne sais pas combien d'autres organismes pourraient dire si la transaction était appropriée ou non. Si la transaction ne pose pas de problème, je ne crois pas que ces organismes interviendraient. Mais je crois qu'on en entend de plus en plus souvent parler.

Je crois qu'il est très difficile de légiférer en matière de moralité; cependant, on peut certainement y veiller.

M. Johnston: J'aimerais passer à une autre question.

En parcourant votre document et en essayant d'en faire le résumé, il y a, à vrai dire, quatre domaines où vous avez des préoccupations. Tout d'abord, la question de la rationalisation des effectifs ou des transactions intéressées dont nous venons de parler; ensuite, vous demandez une permission spéciale comme vous l'avez mentionné un peu plus tôt, me semble-t-il, pour ce qui est de la société de petits prêts qui vous appartient; et il y a encore la question des investissements immobiliers pour ce qui est de vos activités en ce domaine, et qui vous semble imposer des restrictions inutiles. Le calcul de la valeur, je crois bien . . . pourriez-vous vous étendre un peu sur le genre de modification que vous pourriez proposer?

M. Marchment: En vertu de la proposition actuelle de projet de loi, nous agissons dans l'illégalité car vous imposez une limite de 35 p. 100 à la participation et nous excédons cela de beaucoup. En Ontario, on propose une limite à 100 p. 100 de l'avoir des actionnaires, nous sommes d'accord avec cela et nous pourrions nous y conformer. À l'heure actuelle, nous excédons cette limite, mais je crois qu'on pourrait revenir à ce rapport en moins de deux ans. Si on jugeait cela raisonnable, cela ne nous pose pas de problème. Nous n'essayons pas d'aller au-delà de cela, mais si on en revient à un pourcentage si

[Texte]

Mr. Johnston: But it is not only the 35%; do you not take issue in here with the calculation of the value of your real estate holdings?

Mr. Hasley: The issue is that if you are going to measure it based on equity then you should only be measuring the equity investment in the real estate, not including the associated debt, and if you are going to include the associated debt—that is, the total value of the real estate held—then it should be either a larger percentage of equity or it should be related to total assets.

The Chairman: Should not, as a matter of fact, the debt you owe on the real estate be treated as a liability of the company and against your leverage?—because effectively if you will save 10% down on a piece of property then you owe 90%; you have already levered the equity 10 times then.

Mr. Hasley: It is.

Mr. Marchment: Our company is consolidated and it does use up our capacity.

Mr. Johnston: The same is true of joint venture interests.

Mr. Marchment: If you have a 50% joint venture then you pick up 50%, not 100%.

Mr. Johnston: I do not have the paper in front of me, but that is what one would think. Your paper says, for example:

The proposal to calculate the value of real estate without permitting a reduction for the value of related indebtedness or without possibly taking into account the interest of joint venture partners . . .

Mr. Hasley: It was not clear whether the interest of the joint venture partner should be separated off.

Mr. Johnston: Well, sure.

Mr. Hasley: Okay. Well then, that is just a matter of clarification.

• 1655

Mr. Johnston: I see. It seems sensible, does it not?

Mr. Hasley: Yes, it did.

The Chairman: Mr. Riis.

Mr. Riis: Mr. Chairman, I would like to ask the witnesses, in terms of the asset transfer and the reference to ministerial approval, the green paper makes a number of references to ministerial approval throughout its contents. Do you have any concern about that as part of the regulatory process? Do you know any instances in the past where that has caused difficulties or do you foresee any difficulties in the future?

Mr. Marchment: I do not know why it would, because they normally . . . I mean, it becomes a matter of common sense. I

[Traduction]

réduit, je ne vois pas du tout comment nous pourrions nous en tirer.

M. Johnston: Mais ce n'est seulement les 35 p. 100; ne posez-vous pas aussi le problème des calculs de la valeur de vos propriétés immobilières?

M. Hasley: Le problème, c'est que si vous voulez mesurer cela en fondant les calculs sur l'avoir propre, il ne faudrait alors mesurer que l'investissement en avoir propre dans les biens immobiliers sans y inclure la dette assortie, et si vous voulez inclure cette dette, c'est-à-dire la valeur totale des biens immobiliers détenus, elle devrait alors soit être égale à un pourcentage plus élevé de l'avoir propre, soit être fondée sur le total de l'actif.

Le président: En réalité, votre dette concernant vos biens immobiliers ne devrait-elle pas être perçue comme un passif de la compagnie jouant au détriment de votre levier financier? Car, en réalité, si vous allez économiser 10 p. 100 sur une propriété, vous devez quand même 90 p. 100; vous avez déjà démultiplié par dix l'avoir propre.

M. Hasley: En effet.

M. Marchment: Notre compagnie est consolidée et cela fait entrer en ligne de compte certaines de nos possibilités.

M. Johnston: Même chose pour les projets conjoints.

M. Marchment: Et si vous participez à un projet conjoint pour 50 p. 100, vous en prenez 50 p. 100 pas 100 p. 100.

M. Johnston: Je n'ai pas le document devant moi, mais c'est ce qu'on serait porté à croire. Dans votre document, par exemple, vous dites:

La proposition concernant le calcul de la valeur des biens immobiliers sans permettre une diminution pour les valeurs des dettes afférentes ou sans peut-être tenir compte des intérêts des associés dans une entreprise conjointe . . .

M. Hasley: Il n'était pas clair si l'on pouvait soustraire les intérêts des associés dans l'affaire.

M. Johnston: Bien, c'est évident.

M. Hasley: Alors il s'agissait d'un simple éclaircissement à apporter.

M. Johnston: Je vois. Cela semble raisonnable, n'est-ce pas?

M. Hasley: Oui, en effet.

Le président: Monsieur Riis.

M. Riis: Monsieur le président, une question pour les témoins. En matière de transfert d'actifs et du renvoi concernant l'approbation ministérielle, le Livre vert en fait état un certain nombre de fois. Au niveau du processus de réglementation, cela vous pose-t-il certains problèmes? Savez-vous si cela avait posé des problèmes par le passé et prévoyez-vous qu'il pourrait y en avoir à l'avenir?

M. Marchment: Je ne sais pas pourquoi cela pourrait en poser, parce qu'habituellement . . . Après tout, il s'agit d'une

[Text]

guess you could have a difference on that, but we have never experienced that.

Mr. Riis: Thank you.

The Chairman: Are there any other members who have further questions? I think we had a pretty good go-round last night, Mr. Marchment. So we are really only dealing with the frills of things today.

You have something, Mr. Attewell?

Mr. Attewell: We could talk about the post office for a while.

The Chairman: Oh, yes! Well, we talk about the post office to constituents virtually every day, Mr. Marchment. We are counting on you to solve our problems.

Thank you very much. The meeting is now adjourned until tomorrow morning at 9.30 a.m., when we will have the Canadian Bankers' Association before us.

[Translation]

question de gros bon sens. Vous pourriez peut-être ne pas être du même avis, mais cela ne nous a jamais posé de problème.

M. Riis: Merci.

Le président: Y a-t-il d'autres membres du Comité qui veulent poser des questions? Je crois que nous avons assez bien travaillé hier soir, monsieur Marchment. Aujourd'hui, on ne fait que parler un peu des accessoires.

Vous aviez quelque chose à dire, monsieur Attewell?

M. Attewell: On pourrait parler de Postes Canada pendant quelques minutes.

Le président: Oh, oui! Enfin, on en parle tous les jours avec nos électeurs, monsieur Marchment. Nous comptons sur vous pour résoudre nos problèmes.

Merci beaucoup. La séance est levée jusqu'à demain matin, 9h30; nous accueillerons alors l'Association des banquiers canadiens.

APPENDIX "FNCE-48"

TRADERS GROUP LIMITED
RESPONSE
TO THE
PROPOSALS FOR DISCUSSION
THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS
AND
THE TECHNICAL SUPPLEMENT

August 15, 1985

We welcome the opportunity to respond to the "Proposals for Discussion ... The Regulation of Canadian Financial Institutions" and "The Technical Supplement". While we support the Brief submitted by the Trust Companies Association, there are several areas of unique concern to Traders Group Limited because of its corporate structure and the nature of its many, varied financial services offered through subsidiary companies.

HISTORY

Traders Group Limited is a diversified financial corporation with subsidiaries operating in the trust, finance, and insurance fields. A complete history of the Corporation is attached as Appendix 'A' to this brief. While the historic business of Traders was the purchase of instalment sales obligations covering automobiles, trucks, industrial and commercial equipment and other durable goods, it has in recent years, directly and through subsidiary companies, offered more diversified financing and related services.

Its main subsidiary, Guaranty Trust Company of Canada, carries on its operations as a Trust Company through various Divisions. The Consumer Services Division offers: Savings and Chequing Accounts; Daily Interest Savings; G.T. 60 Savings; U.S. Dollar Daily Interest Savings; Time Deposits; Guaranteed Investment Certificates; Guaranty Option Certificates; Guaranty Services; G.T. 60 Service; Safety Deposit Boxes; Travellers Cheques; First and Second Residential Mortgages; Consumer Loans including Investment Loans; VISA; Registered Home Ownership Savings Plans; Registered Retirement Savings Plans; Registered Retirement Income Funds; Investment Funds; Investment Management and Custody; Estate, Trust and Administration; Estate Planning; Personal Financial Planning; Oil and Gas Royalty Trusts; Family Trusts; and Cougars.

Corporate Services include: Builder Loans and Take-Out Mortgages; Corporate Term Loans; Fixed Asset Financing; Manufacturer Floor Plans; Commercial Mortgages; Automobile Inventory and Lease Financing; Pension Investment Management; Master Trust and Custodial

Services; Employee Benefit Administration; Corporate Trust Services; Stock and Bond Transfer Agent and Registrar function.

Real estate operations are carried out through two wholly-owned subsidiaries - Guaranty Properties Limited and Guaranty Realty Investments Limited (GPL and GRI). GPL is engaged in the land development business, in which Traders has been involved for many years. Although its principal activity has been, and continues to be, the development of raw land, the focus is shifting toward the acquisition and retention of income-producing properties. GRI is a real estate advisory company involved in acquiring and managing income-producing real estate for Pension Funds and closed or open-end Mutual Funds.

Guaranty Trust Company of Canada presently operates a total of 56 Trust branches located as follows:

Alberta	- 2
British Columbia	- 5
Manitoba	- 2
Ontario	- 42
Quebec	- 2
Saskatchewan	- 3

Since acquiring 99.1% of Guaranty Trust in 1977, and integrating management in 1978, Traders has, with Ministerial approval, been rationalizing its lending portfolios to take advantage of the funding available through the Trust Company.

CONSUMER LENDING

By diversifying the Lending Services within the Trust Company, the Canadian consumer and small business has had access to lower cost funds. For example, Traders, operating as a Finance Company, offered (retail instalment loans) at 15% when Bank prime was below 6%; more recently, by offering these services through the Trust Company, the service has been provided to the consumer at rates as low as prime. Guaranty Trust was the first Trust Company to enter the Consumer Lending field in 1970. Our loss experience

has been far superior to that of the Banks or other consumer lenders, and we feel strongly that there should be no limit placed on Consumer Lending.

CORPORATE/COMMERCIAL LENDING

TGL's record in the commercial lending areas has also been excellent since it started underwriting all commercial business in the Trust Company. Its loss experience has been vastly superior to the experience of the Chartered Banks, while at the same time, serving small and medium-size business. Utilizing the experience from both companies, Guaranty Trust now has over 20% of its loans in the commercial area (excluding Commercial Mortgages), and we feel that this successful diversification should be encouraged rather than thwarted by the proposals of the Green Paper.

NON-MORTGAGE CORPORATE INVESTMENTS

AS AT JULY 31, 1985

<u>TYPE OF FINANCING</u>	<u>NO. OF CLIENTS</u>	<u>\$ OUTSTANDING</u>	<u>AVGE \$ O/S PER CLIENT</u>	<u>TERM OR DEMAND</u>	<u>MAXIMUM AMORTIZATION</u>
Insured by Small Business Loan Act	748	23,769,100	31,776.87	Term up to 5 Yrs	5 Yrs
Equipment Financing	2,945	168,701,600	57,284.07	Term up to 5 Yrs	5 Yrs
Corporate Loans	205	125,128,400	610,382.44	Term up to 5 Yrs	30 Yrs
Corporate Loans & Realty Mortgages to Auto Dealers	48	31,345,000	653,020.83	Term up to 5 Yrs	25 Yrs
Financing of Auto Dealers' Lease Portfolios	109	86,785,000	796,192.66	Term up to 5 Yrs	5 Yrs
Wholesale Financing of Automobile Dealers' Inventory	160	153,968,000	962,300.00	Demand	
		<u>589,697,000</u>			

Most of the commercial lending is not of a demand, or line of credit type, which is typically associated with commercial banking. It is generally of a term nature, but with a very short amortization compared to mortgages. This means that the average term may be approximately 18 to 24 months, which is far closer to the average maturity of term liabilities of Trust Companies than mortgage assets.

Our limited request for "commercial lending" deals with what we consider to be the real issue between the Chartered Banks and Trust Companies. This is the area of demand loans and lines of credit. To date, Guaranty Trust has restricted its demand commercial lending to the wholesale inventory financing for automobile dealers, where we have extensive experience through the Traders' personnel who have joined Guaranty Trust. Our "demand" outstandings at July 31, 1985 amounted to \$154 million, or less than 5% of total assets. We feel that we have the experience to expand in this area and, perhaps, to include other areas, at least up to 15%.

LEASING

We also have had many years' experience in leasing. We have leased big ticket items such as L1011 aircraft for Air Canada or drag lines for Canadian Utilities; medium-size leases such as computers for Gulf Oil or the Royal Bank; or smaller leases of equipment in our more traditional construction and forestry equipment markets. We feel that financial leases, where there is no residual risk, should be viewed as another version of debt and, therefore, eligible for inclusion in a Trust Company's portfolio.

We are professional lenders with a demonstrably superior loss record compared to the Chartered Banks, in both consumer and corporate lending, and we feel strongly that we should be able to expand this capability to consumers and small/medium businesses within our current corporate structure as a Trust Company.

INTER-COMPANY TRANSACTIONS

By integrating the talent and resources of the Finance Company with that of the Trust Company, with Ministerial approval, the long term direction and success of the company has been assured. This ability to transfer assets, integrate management skills, and the other resources of the total corporation, have enhanced consumer service. Only through the ability to transfer the assets and the ongoing business, could this rationalization have occurred. All business services originally offered by Traders Finance are now offered only by Guaranty Trust.

We, therefore, feel that an outright ban on self-dealing is not in the interest of the consumer, and would rather suggest the provision for asset rationalization and transfer should be made with Ministerial approval. There have been in the past, and will be in the future, unforeseen circumstances in which some discretion will be required; it would be totally inappropriate to have an outright ban.

TRANS CANADA CREDIT

At the present time, Traders Group Limited continues to have a substantial investment in Trans Canada Credit Corporation Limited - one of the only remaining Canadian-owned small loans companies. TCC operates in all ten provinces of Canada through a 140 branch network, and services over 165,000 customers. Market research and our own experience, has taught us that the clients of small loans companies, such as TCC do not, by choice, wish to deal at a Bank or a Trust Company, at least not for all their personal loan needs - for whatever reason, they wish the freedom of choice. Accordingly, in order to be able to continue this valuable service to Canadian consumers, we wish to make TCC a subsidiary of the Trust Company (as originally contemplated in the 1982 Draft Act).

In the alternative, if Traders were forced to become a Financial Holding Company as now proposed, it appears that it would not be allowed to own Trans Canada Credit, as this type of company is not

listed on Page 7 of the Technical Supplement; we believe that amendments should be made to permit the continued ownership of Trans Canada Credit, a company we began 45 years ago. It should be recognized that Trans Canada Credit, in order to be successful, must have access to the financial markets for funds - today those funds are raised by Guaranty Trustco, and provisions would have to be made for this financial support to continue if the service were to be offered at competitive market rates (albeit not offering as low cost consumer lending which could be provided through Trust Company funding to Trans Canada Credit, as a subsidiary of Guaranty Trust).

We believe that Trans Canada Credit serves an important market segment which deserves the professionalism we can deliver, after 45 years of experience. If lower cost funding is not available for this business, it is questionable as to whether it can survive as a stand-alone enterprise.

REAL ESTATE

We have some serious concerns regarding the proposed real estate investment rules.

For example, the proposal to calculate the value of real estate without permitting a reduction for the value of related indebtedness (or without possibly taking into account the interest of joint venture partners) is inequitable, and assumes exposure where no risk may exist in reality. Accordingly, the proposed rule could require divestiture of some of our real estate holdings. We believe that either the value of all indebtedness related to real estate be deducted from the value of the real estate investments, or that if they are not to be so deducted, the 35% of shareholders' equity test be substantially increased (Ontario Proposal is 100%), or be removed and then replaced by an asset test for real estate investments increased from 5% to 10%.

Assuming that the 35% of shareholders' equity test for real estate investments is to remain, because real estate of a subsidiary is

to be included in the real estate holdings of the Trust Company, loans made to a subsidiary for the purpose of acquiring or developing real estate, should not have to be included for purposes of calculating the investment in that subsidiary under the provision limiting investments in individual subsidiaries to 2% of total assets.

As noted above, GPL is a significant developer of raw land. We are, therefore, particularly concerned with respect to the limitation on holdings of non-income producing real estate inasmuch as it is not clear whether land under development by active real estate subsidiaries is to be classified as income-producing or non-income producing. Real estate acquired by foreclosure should not be included in the investment parameters. In addition, a separate classification (which recognizes the development process of real estate and its time cycles) should be permitted to allow greater investment latitude. It is of note that under the Ontario Proposal, foreclosed real estate can be excluded in determining total book value of real estate.

CORPORATE DEBT

Ancillary to its business of sales finance, Traders Group Limited incurred corporate debt which it utilized to support and enhance its subsidiaries. Only by having access to the debt markets was Traders in a position to fund the continued growth of Trans Canada Credit, formed in 1940, to offer loans regulated by the Small Loans Act; was it able to invest additional dollars in Guaranty Trust at a time when the Trust Company was very seriously mismatched, because of the actions of previous owners and management. The parent's intervention and ability to intercede preserved the viability of the Trust Company which today has an enviable record.

The proposed regulations forbid debt within the Financial Holding Company, and we suggest that this should be revised to permit debt equal to some reasonable percentage of net worth to be raised.

At the present time, Traders Group Limited has outstanding secured debt supporting Trans Canada Credit and itself, which matures in 1995. Because of the nature of the Covenants given to our lenders on this debt, it may not be possible to retire it at an earlier date. Accordingly, Traders Group Limited would require a minimum of ten years in which to comply with the Federal regulations as now proposed with regard to debt eligibility.

CORPORATE STRUCTURE

It should be noted that Traders Group Limited has, since the early 1970s, been working closely with Federal regulators and politicians in the development of revisions to the Trust Companies Act. Many of these negotiations were incorporated into the 1982 draft proposals.

As there has been no indication that these proposals would not be acted upon, either wholly or in part, Traders proceeded with a share exchange offer and created Guaranty Trustco in the first part of 1985, in anticipation of making the Trust Company more independent from Traders Group Limited.

There were several reasons for this restructuring, including the desire to establish a separate market value for Guaranty Trust so that it would be able to finance future growth independently of its parent, and also to permit the flexibility of issuing shares of Trustco in the event that an acquisition candidate wanted some, or all, of the consideration in shares rather than cash. The result of the reorganization, however, was to create another intermediate holding company within the Traders Group Limited corporate structure which is not dealt with by the Green Paper.

SUMMARY

In summary, then, our concerns are that:

1. Whether Trust Company powers are expanded, or we are obliged to create a Financial Holding Company and a Schedule 'C' Bank, we request some provision to permit the retention of our small loan company, Trans Canada Credit, as a subsidiary of either the Trust or Bank vehicle.

2. If FHC's are the chosen top corporate entities, they should be allowed to raise some percentage of their total capitalization by way of debt. If this is not possible, Traders would require a minimum of ten years in which to liquidate its existing long term debt and, accordingly, we would request a transition period which corresponded to the maturity structure of the debt.
3. Assets should continue to be transferable among the subsidiaries of Holding Companies, subject to Ministerial approval similar to existing practice.
4. The rules for investment in real estate are unnecessarily restrictive, and will seriously impair our ability to carry on an active real estate development business.

APPENDIX A
TRADERS GROUP LIMITED

HISTORY

- 1920 Incorporated in Manitoba under the name Traders Finance Corporation Limited.
- 1926 Merged with Traders Finance Corporation (Canada) Limited to form a new company with Dominion Charter known as Traders Finance Corporation Limited.
- 1938 Company acquired control of Canadian Insurance Shares Limited, a holding company controlling Canadian General Insurance Company and Toronto General Insurance Company.
- 1940 To comply with the Small Loans Act, a wholly-owned subsidiary, Trans Canada Credit Corporation Limited was incorporated for the purpose of making personal and other loans to the public.
- 1951 Traders General Insurance Company was formed for the purpose of insuring certain risks of the parent company.
- 1954 Traders General Insurance Company entered the fire insurance field.
- 1959 Traders Leasing Limited formed to engage in the leasing of all forms of commercial and industrial equipment.
- 1961 Dominion Acceptance Corporation Limited was acquired.
- 1961 100,000 shares in Guaranty Trust Company of Canada acquired.
- 1961 Frankel Steel Construction Limited, a fabricator and erector of structural steel acquired.

- 1962 Acquired control of Inter-Provincial Building Credits Limited -now known as Traders Homeplan.
- 1962 Acquired, with National and Overseas Finance Corporation 60% of the outstanding shares of Aetna Factors Corporation Limited.
- 1963 Purchased the assets of Traders Leasing Limited and leasing became an operating department of Traders Finance Corporation Limited.
- 1963 Forest Glenn (Dixie) Limited was incorporated.
- 1964 Minority interest in Cadillac Development Corporation Limited was acquired.
- 1964 66.6% of Continental Climbing Crane Limited acquired.
- 1964 An interest in SKD Manufacturing Company Limited ac-
- 1965 Holdings in Continental Climbing Crane Limited were sold.
- 1966 Interest in SKD Manufacturing Company Limited sold.
- 1967 By special Letters Patent, company name changed from Traders Finance Corporation Limited to Traders Group Limited - Le Groupe Traders Limitee.
- 1970 Acres Limited acquired 91.1% of the outstanding Class B common shares, and 42% of Class A common shares of Traders Group Limited.
- 1971 Increased holdings in Guaranty Trust Company of Canada to approximately 40% of outstanding shares.

- 1971 Interest in Frankel Steel Construction Limited sold.
- 1972 MerBan Capital Corporation Limited incorporated.
- 1972 Acquired 95% interest in Income Disability and Reinsurance Company of Canada (now Canadian General Life Insurance Company).
- 1972 Acquired 51% interest in Mobus Industries Limited.
- 1972 Traders Finance S.A. incorporated under the Laws of Luxemburg.
- 1972 Sold 40% equity in Aetna Factors Corporation Limited to the Royal Bank of Canada.
- 1973 50.6% of issued common stock of Guaranty Trust Company of Canada acquired.
- 1974 Increased holdings in Guaranty Trust Company of Canada to 59.6%.
- 1975 The company acquired holdings of Acres Limited and changed the name Acres Limited to Traders Finance Corporation (1976) Limited.
- 1975 Holdings in Guaranty Trust reduced to 58.5%.
- 1975 Acres Consulting Services Limited sold to a group of its senior management.
- 1976 Purchased the assets and branch offices of Citizens Finance Company Limited.
- 1976 Sold its interest in Mobus Industries Limited.

- 1977 Purchased the finance and mortgage receivables of Pacific Finance Credit Limited and TransAmerica Realty Limited, the Canadian operating subsidiaries of TransAmerica Financial Corporation of Canada Limited - transaction involved \$109 Million in net receivables, and 123 branch offices.
- 1977 Increased holdings in Guaranty Trust Company of Canada to 99.1% of outstanding common shares.
- 1977 Purchased all of the finance receivables of Don Finance Company Limited.
- 1977 Aetna Factors Corporation Limited changed its name to Aetna Financial Services Limited.
- 1977 Disposed of its shareholdings in Inter-City Gas Limited.
- 1980 Guaranty Properties Limited formed by the amalgamation of wholly-owned land development subsidiaries, Forest Glenn (Dixie) Limited, Traders Developments Limited, and Les Developpements Val Forets Limitee.
- 1980 Traders Finance S.A. and its subsidiaries, engaged in finance and leasing in international markets, wound up.
- 1981 Guaranty Properties Limited sold to Guaranty Trust Company of Canada Limited.
- 1983 Traders Homeplan Limited and Trafincos Services Limited dissolved.

SUBSIDIARIES AND THEIR ACTIVITIES:Trans Canada Credit Corporation Limited

- Wholly-owned
- Incorporated federally in 1940
- Licensed under the Small Loans Act
- Engaged primarily in the making of personal loans to the public. Such loans are usually secured by chattel mortgages.

Trans Canada Realty Limited

- Inactive.

Aetna Financial Services

- Incorporated in 1960
- 60% owned
- 40% owned by the Royal Bank of Canada
- Headquartered in Montreal
- Primarily involved in the purchase of receivables on a non-recourse basis from manufacturers and distributors chiefly in textile, apparel and consumer electronic industries. This business is in the process of being liquidated.

Traders Finance Corporation (1966) Limited

- Wholly-owned
- Makes loans to employees of the parent and its affiliated company.

Traders Finance and Leasing Inc.

- Piraeus, Greece
- Inactive.

Traders Finance Corporation (1976) Limited

- Wholly-owned
- Major asset of the company is its holding of Class A and Class B shares of Traders Group Limited.

Traders Finance S.A.

- Inactive.

Canadian General Insurance Shares Limited

- Incorporated federally in 1928
- 99.7% owned
- Head Office - Toronto
- A holding company which together with Traders Group Limited controls the following:

Canadian General Insurance Company (99.5%)
Toronto General Insurance Company (98.95%)
Traders General Insurance Company (99.5%)

Head Office for the subsidiaries - 625 Church Street - the subsidiaries are engaged in underwriting a full line of automobile, fire and miscellaneous casualty insurance and are licensed to do business in all provinces of Canada.

Canadian General Life Insurance Company (formerly Income Disability and Reinsurance Company of Canada)

- Holds 98.8% interest
- Engaged in underwriting a full line of life, accident and sickness insurance.

Guaranty Trust Company of Canada

- 99.6% owned
- Engaged in a diversified trust company business.

Guaranty Properties Limited

- Wholly-owned and has interests in the following associate companies in joint ventures:

Traders Associates

Verity Investments Limited

Albion Road Estates Limited

Apple Creek Business Park

MerBan Capital Corporation Limited - Ontario 1972

Engaged in Land Development - Toronto, Edmonton, Windsor
and Orlando, Florida.

APPENDIX "FNCE-49"

COMMENTARY BY THE LAURENTIAN GROUP

ON THE DISCUSSION PAPER ENTITLED:

"THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS:

PROPOSALS FOR DISCUSSION"

CONTENTS

Introduction

Review of The Laurentian Group's History

New Legislation Concerning Québec Insurance Companies

Constitutional Aspect

**PART I - THE ESTABLISHMENT OF A FEDERALLY-REGULATED
FINANCIAL HOLDING COMPANY AND STRUCTURAL
CONSEQUENCES FOR THE LAURENTIAN GROUP**

- creation of a regulated financial holding company;
- non-resident ownership of regulated financial holding companies;
- equity interest of a regulated financial holding company in only one institution from each category;
- capital structure;
- ownership of holding companies by a regulated financial holding company;
- establishment of a Schedule "C" bank;
- equity interest of regulated financial companies in their affiliated companies;

**PART II - RULES APPLICABLE TO FEDERALLY - CHARTERED LIFE
INSURANCE COMPANIES**

- foreign operations;
- powers of investment in subsidiaries;
- the holding of foreign companies;

PART III - OVERVIEW OF THE NEW LEGISLATION

- corporate powers;
- control of inside information flows: the "Chinese wall";
- board of directors;
- the system of supervision;
- self-dealing;
- internationalization.

Conclusion.

INTRODUCTION

The Laurentian Group is pleased to have the opportunity to submit its comments concerning the discussion paper entitled **"The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion"** which was recently published by the Department of Finance.

A few Laurentian Group companies, including The Laurentian Mutual Insurance, are members of the Canadian Life and Health Insurance Association, the Insurance Bureau of Canada and the Trust Companies Association of Canada, which have already sent you their comments on this paper.

Although we generally agree with several suggestions which were made by these organizations, we feel that we should submit certain comments which are relevant to the actual context in which our Group is evolving. By doing this, we are hoping to avoid formulating the same suggestions which were made by these associations.

To our knowledge, the Green Paper constitutes a first major effort to pinpoint and draw up legislation for our country's financial conglomerates. We feel that this recognition of the role and contribution of the financial institutions in the Canadian economy is well deserved.

While we generally agree with the nine (9) principles enumerated at the beginning of the Green Paper, we object to several of the methods which have been suggested for implementing them.

Throughout this document, you will notice that we are in favour of the self-regulatory approach of financial institutions whenever possible, as opposed to the introduction of strict standards and control measures which would inevitably restrict these companies' corporate activities.

In this sense, we agree with the Green Paper's major principle which states that:

"In a fast-changing financial world, regulatory policy should avoid as much as possible the imposition of a preconceived structure on the financial system. While regulation is needed to ensure soundness and consumer protection, market forces should have an important role in shaping the financial system because that will work in the direction of achieving the kind of dynamic and efficient financial system that our economy needs."

We would hope that the proposed legislation on financial institutions will be inspired by the new deregulation trend which has recently been experienced in other Canadian sectors such as transportation and energy.

Financial sector corporations are already subject to heavy and complex regulation. It would therefore seem appropriate that the existing rules should be simplified rather than amplified. The Canadian system has, as a whole, encouraged the establishment of financially sound and stable companies. We hope that the new legislation will take into consideration this important aspect and improve the existing laws instead of making drastic changes which would challenge our institutions' entire history and structure. The severity and extent of the control measures should not be based on exceptional cases and applied to the entire system, as there are only a few isolated problems.

REVIEW OF THE LAURENTIAN GROUP'S HISTORY

The Laurentian Group is a financial conglomerate whose activities revolve primarily around insurance. During the past few years, The Laurentian Group has extended its range of activities to the field of financial services in Canada and elsewhere, through the acquisition of subsidiaries and through associations.

Until 1981, The Laurentian Mutual Insurance, a chartered Québec life and health insurance company, was at the root of The Laurentian Group's growth. Today, The Laurentian Mutual Insurance has approximately 150,000 policyholders with close to 225,000 participating and nonparticipating policies. It specializes in the sale of individual and group life insurance and annuities in the provinces of Québec, Ontario and New Brunswick where it is duly licensed to conduct business.

In 1981, The Laurentian Group Corporation, a legal entity incorporated under Section 1A of the Companies Act (Québec), was established to manage and coordinate The Laurentian Group's already expanding financial services. However, it was not until the end of 1984 that it became a true downstream holding company with complete legal power to hold, purchase, lend, etc... Held for the most part by The Laurentian Mutual Insurance, The Laurentian Group Corporation is now the cornerstone of The Laurentian Group's development. Based on the Green Paper, this company can be defined as inactive as it does not deal with the public.

The operation of The Laurentian Group's subsidiaries and affiliated companies is based on the following three axes:

AXIS A: ACTIVITIES

- life and health insurance
- general insurance
- fiduciary services
- banking services
- real estate services
- securities management services
- portfolio management services

AXIS B: TERRITORIES

- Canada
- United States
- England
- Bahamas

AXIS C: MIXED INCORPORATIONS

- The Laurentian Group's companies are not all incorporated under the same jurisdiction. In effect, these companies are under provincial, federal or foreign jurisdiction. (United States and Great Britain).

Note: See Tables 1 to 3 in the Appendix for an overview of The Laurentian Group.

NEW LEGISLATION CONCERNING QUEBEC INSURANCE COMPANIES

A brief outline of the major issues in the new legislation which was drawn up regarding these Québec-chartered insurance companies seems in order to see where they stand compared to the Green Paper's proposals.

The effect of Bill 75, which was passed last summer by the Québec National Assembly, was to broaden the powers of Québec insurance companies and adapt the supervision and control measures applicable to these financial institutions accordingly.

The bill authorizes both life and general insurance companies:

- to engage directly in certain activities related to insurance (see page 28);
- to engage, indirectly only, in any other activity.

The bill abolishes the existing qualitative standards on allowable investments and entrusts the insurer with the duty of investing or lending its funds as would a prudent and reasonable person.

All investments and loans made by insurers will be subject to determined quantitative norms, but insurers will be authorized to hold shares in any type of subsidiary and, more particularly, in other financial institutions and downstream holding companies.

With respect to financing, the borrowing powers of insurance companies are broadened. While their power to offer security is restricted, they are authorized to issue debentures and other securities under certain conditions. Finally, mutual life insurance companies will henceforth be authorized to issue preferred equity shares.

It is interesting to point out that downstream holding companies are required to invest or lend their funds in accordance with the provisions of the Act Respecting Insurance. In this regard, all downstream holding companies and insurers must, in accordance with the recent amendments, file with the Inspector General a commitment signed by the newly-acquired subsidiary to comply with certain regulatory provisions, namely:

- to make, within two years of the date of the commitment, any previous situation comply with its commitment;
- to submit a copy of its annual financial statements to the Inspector General;
- to submit any documents or information concerning its activities to the Inspector General as required;
- to refrain from extending a loan or making an investment which does not comply with the regulations of the Act Respecting Insurance, as it would if it was incorporated under Québec legislation;
- to provide an evaluation by an independent expert for any investment it wishes to acquire, if its own evaluation does not reflect market value.

Thus, the Inspector General of Financial Institutions is vested with the necessary powers to control the general state of a company or a financial group in order to ensure the protection of the general public's interests.

Finally, it seems appropriate to stress that there are no restrictions, apart from those found in common law, in respect to the Québec insurance legislation pertaining to:

- the type of funding;
- the holding of equity;
- the control of inside information flows and "Chinese walls";

- the composition of a board of directors

Certain prohibitions are stipulated for self-dealing. These prohibitions apply to insurance companies and their downstream holding companies. However, these provisions do not apply to loans and investments made by an insurance company in one of its subsidiaries or by the life insurance subsidiary of a financial institution in another subsidiary of the same parent company.

The Laurentian Group has supported, and will continue to support, the amendments introduced in Québec insurance legislation. We feel that these amendments have allowed insurance companies to grow without affecting the security of savings clients. They belong to a legislative philosophy for which the transparency of financial institutions and their control by a centralized body, the Inspector General of Financial Institutions, which has been conferred discretionary powers, is considered as important to consumer well-being as the implementation of strict rules or absolute banning, which would reduce the extent of our institutions' legal personality.

Québec legislators are considering the possibility of implementing similar regulations for trust companies and credit unions under their jurisdiction. We feel that, where possible, the adoption of this particular philosophy should be extended the entire financial sector.

CONSTITUTIONAL ASPECT

The Green Paper deals opportunely with the harmonization of federal-provincial relations. However, we notice that in spite of its significance and potential impact, it makes no specific proposal on the constitutional aspect of the proposed reform.

Needless to say, no such problem can be raised when a financial group comes under the sole jurisdiction of a central government.

On the other hand, when a group such as The Laurentian Group is made up of companies subjected to various jurisdictions, we feel it is appropriate to question the precise scope of such proposals.

The Laurentian Group Corporation is currently the holding company for The Laurentian Group. It holds all of its powers under Part 1A of the Companies Act (Québec). We understand that it could keep its status according to the recently published Technical Paper, but it would be required to register with the supervisory body administering the new Act in order to be a financial holding company governed by that legislation.

The Group is not opposed to following this formality as long as the registration only involves the disclosure of information and not the regulation of its activities. To this effect, we would like to point out the apparent similarity between this registration and the one currently provided for under the Federal Act respecting Canadian and British insurance companies (section 153) which allows a provincial company, through the interaction of other provincial insurance laws, to obtain licenses more easily and without having to make additional deposits in each province. This registration, if accepted by the Superintendent of Insurance, since it is a matter of ministerial discretion, would to all practical ends subject provincial companies to federal regulations. The registration should not result in subjecting The Laurentian Group Corporation to a legislative framework other than its enabling law.

With regard to insurance and trust, it has long been recognized that the two levels of government have undisputed legislative powers to incorporate insurance and trust companies with the legal capacity to operate anywhere in Canada. Provincial legislatures have the exclusive power to regulate the activities of these companies on their territory.

"The Canadian Constitution distinguishes sharply between legislative authority to the organization of corporations, and the control of their activities."

Doing Business in Canada, page 2-51.

"The major general point is that, because our Constitution is a federal one, legislative powers to provide for the incorporation of companies must be carefully distinguished from legislative powers to regulate specific types of businesses and industries as such."

W.R. Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*, 1980, p.337.

In the financial services sector, only banks remain in the exclusive jurisdiction of the central government for their incorporation as well as their regulation.

In fact, everything that has to do with the "business of banking" or banking operations is regulated by the federal government. However, despite 108 years of experience in that field, we are still faced with a lack of conceptualization of what the business of banking is.

The Supreme Court, in its judgment on **Canadian Pioneer Management Ltd.**, used formal and institutional criteria to determine if an operation might be considered a business of banking under the Bank Act. That notion, as opposed to operational criteria on an economic level, tends to place bank operations in the same category as institutions which offer such services and are duly authorized to do so because of their incorporation under the Bank Act.

In this same judgment, it is interesting to note that an activity does not necessarily become a bank operation because it becomes accessible to banks. An interpretation other than this one would result in subjecting provincially-regulated financial institutions to the Bank Act and to the central government.

On the other hand, the establishment of a bank which would be the only financial institution authorized to make commercial loans, subject to a limit granted to trust companies, seems to raise a few questions.

The notion of commercial lending remains to be defined in the future bill. Given the status of constitutional case law, it is appropriate to wonder whether such exclusivity is not contrary to the criteria set forth in the judgment rendered on **Canadian Pioneer Management Limited**.

We are convinced that harmonization of federal-provincial relations must be accompanied by a sharing of responsibilities between the provinces and the central government in matters of jurisdiction over financial institutions. We understand the Finance Minister's wish to introduce general standards that will provide for the cohesion of all Canadian financial institutions, whether they be federal or provincial. However, we remain convinced that this should not be accomplished through a repatriation of provincial laws by the federal government.

As Mr. W.R. Lederman stated in *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*, page 348:

As we have seen, it would be intolerable to extend the meaning of "incorporation" in the B.N.A. Act to embrace a power of the incorporating government to guarantee that any capacity given by it would be operational and could be used in any and all circumstances. This would permit nullification and destruction of functional regulatory powers in either the federal or the provincial list of powers".

The Interim Report of the Ontario Task Force on Financial Institutions contains a remark that is quite pertinent in this regard:

"Responsibility for financial institutions rests to some extent with both the federal and provincial levels of government. This divided and, in some cases, shared jurisdiction has resulted in a number of systems of regulation which sometimes afford different rights to and impose differing requirements on the same financial institution. At best, the overlapping of jurisdictions can be said to promote sensitivity and experimentation at some cost in confusion and duplication. At worst, the possibility of incompatible legislation may make the system unworkable. Further, interjurisdictional differences appear to be widening rather than narrowing.

What is the best way to achieve co-operation and co-ordination among the various jurisdictions currently regulating financial institutions in Canada ?"

A solution that seems interesting to us in that respect is the equivalence principle. This principle recognizes the equivalence and interjurisdictional validity of legislation passed by the federal and provincial governments in a specific sector of activities. It also applies to recognized supervisory bodies that represent various jurisdictions and have similar objectives. An example would be the various Canadian securities commissions, which recognize the validity of rules applying in each province in that sector.

We believe that agreements between the federal and provincial governments would be an effective way to succeed in establishing the equivalence principle. It appears useful to point out the fortunate experiences with such agreements in the areas of supplementary pension funds and deposit insurance.

The Technical Supplement opens the door to compromises when it says that several situations will be given special attention because of the complexity of the rules and the various needs and operational methods of each group.

We are expressing the desire to see such discretionary power clearly stipulated in future legislation in order to take into account the particularities of financial groups composed of mixed companies, whether they be federally or provincially chartered.

Moreover, it appears to us that under certain aspects (contractual and consumer protection), other elements of the Green Paper, such as the establishment of a Financial Conflicts of Interest Office and the rules governing networking, fall under the exclusive competence of provincial legislatures.

PART I

THE ESTABLISHMENT OF A FEDERALLY-REGULATED

FINANCIAL HOLDING COMPANY AND STRUCTURAL

CONSEQUENCES FOR THE LAURENTIAN GROUP

CREATION OF A REGULATED FINANCIAL HOLDING COMPANY

The Technical Supplement states that:

"A regulated financial holding company would be required whenever a federally-regulated financial institution was among a group of two or more regulated financial institutions operating under different legislation and sharing a common substantial shareholder."

Because of its present structure, our Group falls under this definition since, among others, the Imperial Life Assurance Company of Canada, The Personal Insurance Company of Canada, Laurier Life Insurance Company and The Laurentian Pacific Insurance Company are federally-chartered companies which belong to a group of financial institutions that come under various jurisdictions and have The Laurentian Group Corporation as their common substantial shareholder.

In comparison with the Green Paper's provisions for federally-chartered companies, our holding company, because of its constitution, enjoys greater freedom of action in the following sectors:

- foreign interests;
- share transfers;
- non-arm's-length transactions;
- self-dealing transactions and conflicts of interest;
- capital structure.

We notice that the proposed legislation stipulates several general prohibitions (for example, non-arm's-length transactions, conflicts of interest), subject to certain exceptions or authorizations at the discretion of the Minister. The legislation which governs our holding company takes an approach contrary to this principle. It allows companies to use their full legal capacity, subject to disclosure rules and the intervention powers of the supervisory body, namely the Inspector General of Financial Institutions.

This is why, for instance, any substantial transfer of shares by The Laurentian Group Corporation and any self-dealing, non-arm's-length transaction must be reported to the Inspector General of Financial Institutions. As for conflicts of interest and capital structure, the legislation which governs us is generally based on the principles of common law.

The legislative history of financial institutions shows us that the principles of common law have always been applied with regard to the administration of our business. We can even assert that this has become an institutional culture. After all, it gave good results and it should not be denied. Instead, we should firmly endeavour to improve the current system.

NON-RESIDENT OWNERSHIP OF REGULATED FINANCIAL HOLDING COMPANIES

Groupe Victoire, a French financial group, currently holds 20% of The Laurentian Group Corporation portfolio.

The equity interests of Cobepa, a Belgian financial group, and American Family Life in The Laurentian Group Corporation should also be mentioned. These two institutions are non-residents and their interests, combined with those of Groupe Victoire, represent almost a 25% foreign ownership in The Laurentian Group Corporation, which is the limit established by the Green Paper.

Under the new proposed rules, Groupe Victoire's interests would be deemed illegal because they exceed the 10% limit for any single foreign investor. These limits are far too restrictive.

Internationalization of the financial system is a well-known fact. If we wish to increase our investments outside the country, it seems to us that we have no other alternative than that of being more flexible in this regard in Canada. We must be on good terms with those countries where reciprocal investments are made. If the federal government imposes rules that are too strict, it is to be feared that our companies will be subjected to retaliatory measures in other countries.

Conversely, internationalization also allows our companies to issue shares on international stock markets.

If Canada does not want to become separated from the rest of the international financial world, we must allow foreigners to invest in our institutions in order to benefit from similar treatment outside the country.

In any case, we propose that The Laurentian Group Corporation be excluded from these rules because of its vested rights, for when Groupe Victoire joined our Corporation no such restriction was provided for under An Act Respecting Insurance (Québec).

EQUITY INTEREST OF A REGULATED FINANCIAL HOLDING COMPANY IN ONLY ONE INSTITUTION FROM EACH CATEGORY

Subject to some exceptions, such as property and casualty insurance companies and regulated regional financial companies, a regulated financial holding company would not be permitted to own more than one financial institution in each category. Thus, our holding company could directly own only one life insurance company, one trust company, one mortgage loan company, etc.

There is good reason for pondering over the validity of such a structure. It should be understood that even when a holding company owns more than one regulated financial company in the same category, this does not imply that these companies will carry on activities that are fully similar or aimed at the same market (for example, type of product, territories served). In fact, two regulated financial companies from the same category could pursue different missions and objectives.

This statement also limits our Group's current expansion capability. Two holding companies of The Laurentian Group Corporation which are both involved in banking activities, namely Banque d'Épargne (in Canada) and Laurentian Financial Services Limited, a foreign bank, are affected.

Moreover, The Laurentian Group Corporation owns, through two of its holding companies, nearly all the shares of The Imperial Life Assurance Company of Canada and Laurier Life Insurance Company, two federally-chartered life insurance companies. Therefore, there is cause to question the impact of this prohibition on the future of these two companies as a result of the statement in the Green Paper.

CAPITAL STRUCTURE

The reform intends to limit share issues by regulated financial holding companies to those shares representing capital and not debt. In an effort to modernize the legislation, it is also proposed that a definition of the term capital be adopted.

In addition to accounting principles, several laws (Securities, An Act Respecting Insurance, stock market rules, etc.) already define the notion of capital. Therefore, we wonder about the necessity of adding to these existing rules a new definition that would only increase current problems where the notions of capital do not always match.

The elements of that definition, as they were outlined, seem to us too restrictive since they would, for instance, bring loans into a sub-category or place them in the debt category, contrary to the acceptance of these means of financing as being capital under An Act Respecting Insurance and the Québec Securities Act.

The Green Paper indicates that an influx of capital and guarantees for institutions might be required from regulated financial holding companies. This philosophy is contrary to The Laurentian Group Corporation's established practices, which have always favoured giving loans rather than guarantees to its affiliated companies. With regard to a creditor dealing at arm's length, we feel it would be more risky to give guarantees than direct loans, for in cases where a subsidiary cannot meet its obligations, a creditor will take action against both the subsidiary and its guarantor. Once again, we must point out that our enabling legislation makes no such restriction.

Moreover, it seems to us that the wish to develop a common definition of the term capital goes against the enabling legislation for our financial holding company.

OWNERSHIP OF HOLDING COMPANIES BY A REGULATED FINANCIAL HOLDING COMPANY

The Green Paper stresses that a regulated financial holding company will not be permitted to hold equity interests in another regulated holding company.

We wonder about the validity of a measure that would centralize all activities of one group under the umbrella of a single regulated financial holding company. This prohibition runs counter to An Act Respecting Insurance, which permits ownership of many holding companies subject to commitments with the Office of the General Inspector of Financial Institutions.

Among others, The Laurentian Fund, F-I-C Fund, Anglo-Permanent Corporate Holdings and The Laurentian Group Financial Corporation, four major members of The Laurentian Group, fall under the definition of a regulated financial holding company. These four holding companies in turn hold equity interests in several regulated financial companies. What will be their fate under the new legislation ?

ESTABLISHMENT OF A SCHEDULE C BANK

A) COMMERCIAL LENDING

We notice that within the suggested framework, commercial lending, as it will be defined, will be a function almost exclusively allocated to banks, in particular to the Schedule C banks that will be established. Two trust companies and one loan and investment company, Yorkshire Trust, Montréal City and District Trustees and Crédit Foncier respectively, which are all provincially chartered, are now involved in such activities. Will they have to cease these activities or become banks to fully carry on these activities if the proposals become a reality ?

As mentioned earlier, we do not deem it necessary to have a new definition of the term capital since other legislation already deals with this aspect. It seems to us that the granting of this power to banks, subject to ministerial discretion, goes against the main guiding principles contained in the Green Paper and, specifically, against harmonization of federal-provincial relations.

B) FUTURE OF BANQUE D'ÉPARGNE UNDER THE GREEN PAPER

Banque d'Épargne (Montréal City and District Savings Bank) is the only bank governed by the Québec Savings Banks Act. The Laurentian Group owns over 30% of the shares of Banque d'Épargne. In 1982, a project to reform trust companies favoured the conversion of this bank into a trust company or a savings and loan company. Banque d'Épargne would have kept its current name had the change occurred. Following the publication of the Green Paper and several meetings with representatives from the Ministry of Finances, The Laurentian Group is currently performing a preliminary study of the possibility of transforming Banque d'Épargne into a Schedule B or C bank.

By becoming an institution subject to the Bank Act, Banque d'Épargne would see its two major holdings become illegal. In effect, Crédit Foncier and Montréal City and District Trustees are a provincially-chartered credit company and a trust company respectively. Under the Bank Act, a bank is not permitted to hold a loan company unless it is federally incorporated, and it cannot own shares of any trust company, no matter what the latter's jurisdiction.

Moreover, the Green Paper stipulates that any Schedule C bank should be owned by a regulated financial holding company, subject to the registration provisions.

Thus, the transfer of Banque d'Épargne under the Bank Act would bring under federal jurisdiction the regulated financial holding company that owns Banque d'Épargne and its subsidiaries. This principle is contrary to federal and provincial legislation dealing with trust and insurance, where no such requirement can be found.

Once again, under the principle of harmonization of relations between the various levels of government, we do not understand why the legislation would deny a bank the right to hold provincially-chartered subsidiaries. With regard to the restriction preventing banks from holding a trust company, we propose that the new legislation take into account at least the existing structure of Banque d'Épargne, and that it make an exception in this respect.

Finally, we notice that the reserve regulations provided for under the Bank Act clearly go further than the current standards that apply to Banque d'Épargne. If Banque d'Épargne becomes a bank under the Bank Act, we propose that transitional measures be adopted to lessen the difference between current reserves required under the Bank Act and those required under the Québec Savings Banks Act.

We are happy with the Green Paper proposal to abolish the required reserves for bank term deposits with a term to maturity of at least one year.

EQUITY INTEREST OF REGULATED FINANCIAL COMPANIES IN THEIR AFFILIATED COMPANIES

According to the proposed structure, active financial companies would hold no equity interest in their affiliated companies. We feel that such a prohibition should not exist. Rather than prohibiting these practices which lessen the legal personality of our companies, it would seem to us more appropriate to impose disclosure rules or control tests to ensure that these holdings are not opposed to the public interest and aimed at destabilizing the financial security of member companies of a single group.

This principle goes against our present structure, where subsidiaries of The Laurentian Group Corporation own interests in other affiliated companies. Among others, The Laurentian General Insurance holds equity interests in Canagex Investments Ltd. and F-I-C Fund Inc., and The Imperial Life Assurance Company of Canada holds equity interests in Laurentian Financial Services Limited.

PART II

RULES APPLICABLE TO FEDERALLY-CHARTERED

LIFE INSURANCE COMPANIES

FOREIGN OPERATIONS

Although it was not discussed in the Green Paper, we suggest that, their corporate ability notwithstanding, insurance companies in Canada be authorized to engage in the same activities outside the country as those allowed to companies incorporated in these foreign jurisdictions.

More and more, Canadian insurance companies are acquiring an active presence outside the country. We would like them to benefit from the same corporate rules as the companies operating in these territories in order to avoid being at a disadvantage in comparison with the competition.

POWERS OF INVESTMENT IN SUBSIDIARIES

We are very pleased with the Green Paper's guiding principle that all investments must be made on the basis of a fiduciary duty of prudence. In this respect, this concept agrees with that of "reasonable and prudent individuals" found in An Act Respecting Insurance. We are also pleased that qualitative criteria have been replaced by purely quantitative notions.

However, we feel that the ceilings of 5% for investment in all subsidiaries and 2% for investment in any one subsidiary are inadequate. The same goes for a mutual insurance company which decides to hold its subsidiaries through a holding company. Even if assets are consolidated in this circumstance, we believe that these ceilings are too low, based on our group's investment experience in recent years. It seems to us that such low ceilings would only accentuate the disparity between small companies and larger ones which, because of their considerable assets, would be able to invest much greater amounts.

For the purpose of setting ceilings on investments, it might be a good idea to distinguish between different types of subsidiaries, as has been done in Québec.

Therefore, taking into account the rules currently in effect in Québec, we feel that the following ceilings would be appropriate:

- 4% of assets for a subsidiary of a non-regulated financial institution;
- 15% of assets for all subsidiaries of non-regulated financial institutions;
- 15% of assets for a subsidiary of a regulated financial institution;
- 50% of assets for all real estate investments in both regulated and non-regulated financial institutions.

In the case of subsidiaries held by a holding company rather than by the mutual company, the ceilings would be based on the percentage of assets held by the mutual company in the holding company.

Finally, we feel that Section 33 of the current Act Respecting Insurance, dealing with the investments which may be made in companies belonging to the same group, is overly restrictive. In this respect, we fully agree with the CLHIA proposal that this ceiling be raised to 30%.

THE HOLDING OF FOREIGN COMPANIES

The limit of 2% for holdings in a life insurance company outside the country is inadequate. This limit was introduced in response to a specific need, and is no longer appropriate in the current context of increasingly international financial institutions. We suggest that this ceiling be raised.

The "ministerial discretion" provided in the Green Paper seems to us to be a needless obstacle. Currently, companies which invest in foreign life insurance companies must systematically resort to this ministerial discretion.

PART III

OVERVIEW OF THE NEW LEGISLATION

CORPORATE POWERS

The Green Paper favours the diversification of financial groups via subsidiaries. This approach differs from the philosophy underlying Québec legislation which, notably in Bill 75, tends to favour mixed diversification.

Thus, in addition to the traditional powers of life and health insurance companies, namely, insurance and annuities, Québec companies also have powers that are related to their activities, such as the following:

- with regard to the annuity contracts under their administration and the amounts of insurance they retain for the benefit of others, the right to carry on the same activities as a trust company;
- with regard to the activities allowed to them under another law, the right to carry on the same activities as a trust company;
- the financing of insurance premiums and annuity contributions;
- deposit taking and securities safekeeping;
- the sale of products of a financial institution;
- leasing;
- real estate management.

Furthermore, the Minister of Finance may, via bylaw, authorize an insurance company to carry on any other type of activity. It should be noted that these additional powers may be exercised directly up to a maximum of 2% of the company's gross revenues.

It would therefore appear difficult to harmonize the two concepts with which we are faced: that contained in Bill 75 and that put forth in the Green Paper.

The Québec approach allows for development without necessarily going for all-out diversification.

Over the years, personal insurance companies have watched their clientele drift toward other financial institutions, primarily due to their corporate inability to adapt to market forces and trends.

We feel that it is essential for insurance companies to have the power to carry on activities related to their basic functions in order to be able to meet the challenge of satisfying consumer financial needs. We believe that the additional powers given us by Québec legislation are a natural complement to their ability to maintain their dynamism and their place in the financial sector.

CONTROL OF INSIDE INFORMATION FLOWS:

THE "CHINESE WALL"

We believe that the rules for the construction of "Chinese walls" to prevent the flow of information between companies within the same group, as advocated in the Green Paper, should be relaxed to take into account the marketing and profitability requirements of insurance companies and financial institutions.

The networking proposed in the Green Paper, which is already a reality under Québec law, risks becoming an ineffective attribute if the suggested provisions are implemented. In effect, exchanges of information and, in particular, the creation of client lists, are essential to the implementation of a networking system within an insurance company. In the area of technology, several conglomerates have, for reasons of efficiency and profitability, based their short- and medium-range data-processing development on the exchange of information and even the creation of a universal client account.

We believe that companies should be obliged to adopt a code of ethics, rather than being limited by standards which apply specifically to financial institutions. If this approach is rejected, we favour the adoption of a general law governing data processing. Financial institutions must not be the only ones to have their data processing regulated in Canada.

France, Germany, Sweden and England have general laws governing the private use of privileged information gathered by private companies. The majority of these laws stipulate that:

- individuals may require that information gathered about them be disclosed to them;
- information may be examined and corrected by the individual if it appears to be inaccurate;

- the gathering of information must be restricted to the purposes or nature of the file required by the information;
- the information gathered must be fair, lawful, adequate, accurate, up-to-date, relevant, not excessive;
- the computerized information must not be kept any longer than necessary.

In our opinion, these concepts are essential to ensure adequate protection of the individual. They would be easy to implement and could be monitored by the industry itself.

BOARD OF DIRECTORS

We support the Green Paper's statement that company directors be instructed to play a larger and, in particular, more responsible role.

However, this principle must not be implemented via the establishment of criteria of personal qualification for the position of director.

Here again, we feel that self-regulation is an acceptable approach. The example set by Québec, where the Inspector General may revoke or issue a licence provided that the directors and managers possess the knowledge and administrative and technical skills and competence to operate the company in a manner worthy of public trust, in the categories of insurance in question, would seem to be an adequate approach.

Furthermore, our courts have, over the years, consistently raised the degree of skill required in order to be a director. These criteria of prudence and reasonableness are now related to the nature of the company and its volume of business.

Moreover, the degree of responsibility of the directors of regulated holding companies provided in the Technical Supplement seems to us to conflict with the current rules governing civil liability. It is disturbing to see the liability of the directors of a holding company extend to the actions of the directors of an affiliated company. It must be taken into consideration that such rules risk discouraging some individuals with the requisite skills and talents for sitting on the board of directors of a regulated holding company from doing so.

It also seems to us that the restrictions in the Bank Act and any other future legislation that prevent an individual from sitting on the boards of affiliated companies should be abolished.

We believe that the obligation of each company to adopt a code of ethics and a policy governing self-dealing, as several companies have already done, is more likely to respect the evolution of the financial sector, where interrelationships will continue to increase.

It would be illusory to consider splitting up the policies of cohesion that financial groups tend to establish by restrictions that are no longer necessary.

Finally, it seems to us that the American approach, which is both modern and flexible, should be retained.

"There, the application of the standard of a trustee has been rejected in favor of the fairness to allow the flexibility required by modern corporate business. The interests of corporations are often so interwoven that it is desirable to have common directors in their respective management bodies. In order to respond to the demands created by corporate expansion, the Courts have adopted the elastic rule that the transactions of interlocking directors are valid unless unfair".

J. Smith - Corporate Executives in Québec

Page 230.

THE SYSTEM OF SUPERVISION

We suggest that the new controlling body to be set up should be given powers that favour self-regulation and transparency of the companies under its jurisdiction.

Once again, it seems to us that these two criteria must override any "legislation of exception" that would cause the companies in our sector to lose all or part of their true legal personality. In this respect, it would appear appropriate for us to mention the structure in place in Québec, where the Inspector General of Financial Institutions assumes this role with the support of pertinent new legislation (for example, An Act Respecting Insurance).

The obligation of Québec companies to disclose information on their transactions and the commitments which must be made by certain subsidiaries, as discussed previously, are designed to ensure that the public is protected, while at the same time preventing an escalation of prohibitive legislation which is often of more or less appropriate and desirable scope. The Act Respecting Insurance also obliges each company to establish an audit committee, implement an investment policy and attach to its annual financial statements an actuarial certificate attesting that reserves are not less than those required by the Act.

As a whole, the Québec insurance, trust, brokerage and securities industries have not suffered a bankruptcy or forced liquidation for a number of years. The existing rules of supervision and the watchful attitude of the Inspector General of Financial Institutions serve to maintain the integrity of our institutions.

In this respect, we note the following excerpt from the Technical Supplement which stipulates that:

"It is important for efficiency that the regulation and supervision of financial institutions not impose excessive rigidities on the financial system. In this respect, the stronger and more thorough is self-regulation by institutions, the smaller the role that government needs to play."

The system of supervision to be introduced must ensure that financial institutions are, and remain, solvent via the most appropriate methods of supervision, without imposing prohibitive rules. The introduction of tests for adequate reserves would basically ensure that financial institutions remain solvent while, at the same time, providing the companies being tested with sufficient room to maneuver in their day-to-day operations.

SELF-DEALING

The health of a financial family like The Laurentian Group depends on solidarity of action and the interaction between its components. The approach favoured in the Technical Supplement, which would prohibit all non-arm's-length transactions, appears likely to jeopardize this business philosophy to which we adhere.

We not only consider that these transactions do not endanger the public interest when they are performed transparently and in accordance with generally accepted accounting standards, we also feel that they stimulate the activity of the members of a group.

There are already a number of rules and supervisory bodies responsible for ensuring that the public is protected in this area, including the Inspector General of Financial Institutions, the federal and provincial superintendents of insurance, the trust company inspectors and the various securities commissions. In our opinion, these bodies and any others that may be created could, if given the necessary powers, provide adequate supervision of non-arm's length transactions.

An Act Respecting Insurance (Québec) and its application rules provide for two basic notions which ensure strict control over these operations between companies within the same group, namely:

- the transparency of the companies involved in such transactions via mandatory disclosure to the Inspector General of Financial Institutions.
- the "fair market value" rule for each transaction and the power of the Inspector General of Financial Institutions to appoint an expert to determine fair market value.

These two notions resemble federal tax and bankruptcy laws, where non-arm's-length transactions are not prohibited but, rather, are subject to specific rules with fair market value as the common denominator.

These notions have also been applied in the Foreign Investment Review Act and, more recently, the Investment Canada Act.

More precisely, we feel that, in the areas of loans between companies within the same group and the relationship between a holding company and its subsidiaries, legislators must take into consideration the way in which loans have changed over the years. Modern corporate law recognizes the validity of loans made between related persons. To this effect, Article 123.66 of Part 1A of the Companies Act (Québec) mentions that:

"A company may in no case grant a loan, give security or furnish any other form of financial assistance to a shareholder, a shareholder of its parent corporation or to a person for the purchase of its shares if there is reasonable ground to believe that, as a consequence,

- (1) it could not discharge its liabilities when due, or
- (2) the book value of its assets would be less than the sum of its liabilities and its issued and paid-up share capital account."

The Green Paper speaks at length of modernizing the legislation. The application of a general standard similar to that applicable to our holding company should be considered in the new legislation.

Experience within our group has shown that loans made to subsidiaries have always had a positive effect and did not endanger public security.

Finally, with regard to self-dealing, a distinction must be made between capital stock companies and mutual insurance companies. Since mutual companies have no shareholders, there is no chance that funds deposited with these companies would be used in transactions with related companies for the benefit of controlling shareholders.

We therefore subscribe to the principles contained in approach n° 2 of the Technical Supplement under the heading "Institutional Regulation". This approach favours self-regulation by financial institutions in the area of self-dealing.

INTERNATIONALIZATION

For the financial community, territorial boundaries are shrinking day by day. Our group is directly and indirectly active in the United States, England and the Bahamas. We are perplexed by the proposed 10% and 25% restrictions on foreign investments because they are a potential source of reprisals from the other countries in which we do business.

We believe that the government should examine the possibility of subjecting foreign investment in Canadian financial institutions to a general application law. Because of its greater flexibility, this law would be more appropriate in light of the internationalization of the financial sector.

CONCLUSION

The Laurentian Group firmly believes that the main guiding principles of the Green Paper can become realities through the self-regulation of our institutions and the creation of monitoring systems requiring that these institutions act with transparency.

We realize that the new legislation must ensure that the public interest is protected. However, this principle must not be compromised by a reduction in the corporate ability of our institutions or by additional regulation.

Canadian financial groups are already faced with heavy and complex legislation, compared with other western countries where the rules of the game have been made broader and more flexible (for example, the United States and Great Britain.)

In brief, we believe that any federal legislation should favour:

- the harmonization of federal-provincial relations through respect for the jurisdictional integrity of the provinces;
- the application of the current rules of common law pertaining to transfers of stock, self-dealing and conflicts of interest;
- The creation of a vigilant monitoring body;
- the application of solvency tests to financial institutions, rather than forbidding them to take certain actions that are permitted under general corporate law.

Taken as a whole, our financial institutions have always succeeded in preserving the integrity of the Canadian financial system. Rather than making sweeping changes to the rules governing these companies, would it not be preferable to improve and update existing legislation so as to foster their development ?

A P P E N D I X

STRUCTURE OF THE LAURENTIAN GROUP

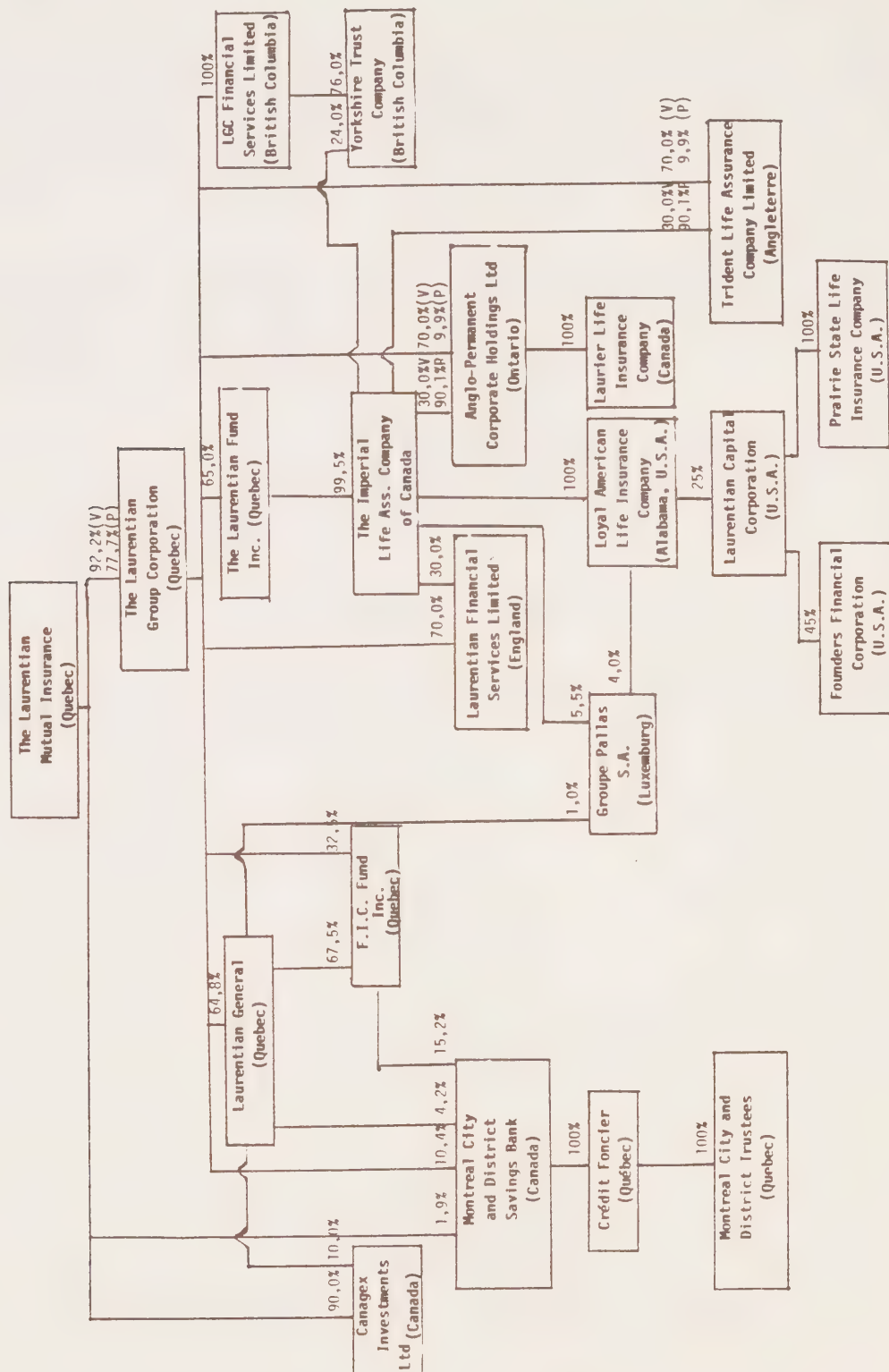


TABLE II

THE LAURENTIAN GROUP
SELECTED FINANCIAL DATA
December 31, 1984

(in thousands of Canadian dollars)

	ASSETS		NET INCOME		PREMIUMS		INVESTMENT INCOME		TOTAL INCOME	
	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983
The Laurentian Mutual Insurance	595 367	506 605	10 187	4 890	130 639	121 034	65 793	48 439	199 836	171 824
The Laurentian Group Corp.	2 974 736	2 774 520	16 119	19 985	580 399	540 819	274 945	283 683	862 195	833 354
The Laurentian Fund Inc.	58 667	52 770	7 365	4 608	---	---	7 497	4 663	7 497	4 663
Imperial Life	2 594 100	2 322 148	16 767	12 937	394 927	354 396	257 071	267 428	651 998	621 824
Loyal American	144 064	125 119	11 285	7 018	36 644	31 222	6 470	7 829	43 115	39 049
Anglo-Permanant (Laurier Life)	10 523	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Imbrook Properties Limited	200 832	184 479	833	1 578	---	---	27 739	21 780	27 739	21 780
Impro Properties (C.B.) Limited	37 940	---	(556)	---	---	---	3 110	---	3 110	---
The Provident	288 114	281 619	5 883	9 293	211 355	218 699	15 171	12 056	200 643	197 919
The Personal	28 648	28 722	(417)	346	21 375	20 843	1 276	1 187	22 651	22 070
Laurentian Pacific	13 314	10 544	(406)	(142)	12 483	9 946	745	366	13 228	10 312
F.I.C. Fund	47 358	34 904	3 654	6 676	---	---	3 014	4 131	3 014	4 131
The Laurentian Group (1)	3 453 053	3 164 075	10 187	4 890	711 038	661 853	340 738	332 122	1 062 031	1 005 178
Canagex Investments Ltd (2)	1 744 563	---	---	---	---	---	---	---	---	---

(1) Consolidated basis of The Laurentian Group Corporation and The Laurentian Mutual Insurance

(2) Assets under management. The information on income and revenues for 1984 is not significant.

M. Durand

March 13, 1985

TABLE III**AFFILIATED AND ASSOCIATED COMPANIES OF THE LAURENTIAN GROUP CORPORATION**

The Laurentian Mutual Insurance

Anglo-Permanent Corporate Holdings Limited

Montréal City and District Savings Bank

The Laurentian Shield Insurance Company

Brook Securities & Company Limited

Canagex Investments Ltd.

Capital Investors Life Insurance Company (U.S.A.)

Castlemere Properties Limited

Compagnie financière du Groupe La Laurentienne

Conseillers professionnels en réassurance Inc.

Crédit Foncier

C. Durand Ltée.

Édifice La Prévoyance

Montréal City and District Trustees

F-I-C Investments Ltd.

F-I-C Fund Inc.

Geoffrion, Leclerc Inc.

Gestion Geoffrion Leclerc Inc.

Grandchester Properties Ltd.

Imbrook Properties Limited

Les Immeubles Francana

Impan Properties Ltd.

IMPCO Health Services Ltd.

Impco Investment Management Limited

Impco Properties Ltd. (G.B.)

Impco Properties Ltd. (Ont.)

The Imperial Life Assurance Company of Canada

Imperial Life (U.K.) Limited

Imperial Life Property Management (G.B.)

The Invicta Investment Company Ltd. (G.B.)

Laurentian Capital Corporation

Laurentian Financial Services Limited

Laurentian Investment Management Ltd.

The Laurentian General Insurance Company

The Laurentian Pacific Insurance Company

Laurier Life Insurance Company

Long Beach Development Corporation

Loyal American Life Insurance Company (U.S.A.)

Netcom

Network Medical Ltd. (G.B.)

Novacap

Onex Capital Corporation

Pallas Group

The Personal Insurance Company of Canada

Prairie States Life (U.S.A.)

Property Investment and Finance Ltd.

Property Investment and Finance (Development) Ltd.

La Société de Développement Francana

Crédit Foncier Trust

Yorkshire Trust Company

Founders Life

Trident Life Assurance Company Ltd.

APPENDICE "FNCE-48"

RÉPONSE DU GROUPE TRADERS LIMITÉE
SUR LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU
CANADA : PROPOSITIONS À CONSIDÉRER
ET
SUR LE SUPPLÉMENT TECHNIQUE

le 15 août 1985

Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de répondre aux "Propositions à considérer ... La réglementation des institutions financières du Canada" et au "Supplément technique". Bien que nous soyons d'accord avec le mémoire présenté par l'Association des sociétés de fiducie, il demeure quelques secteurs qui intéressent plus particulièrement le Groupe Traders Limitée à cause de sa structure corporative et de la nature des services financiers nombreux et variés qu'il offre par l'intermédiaire de ses filiales.

HISTORIQUE

Le Groupe Traders Limitée est une société financière diversifiée dont les filiales se retrouvent dans le domaine fiduciaire, dans celui des finances et dans celui de l'assurance. L'annexe A du présent mémoire donne l'historique complet de la société. Bien que les affaires traditionnelles de Traders étaient l'achat d'obligations de vente à tempérament pour les automobiles, les camions, l'équipement commercial et industriel et d'autres biens durables, l'entreprise a, au cours des dernières années, offert directement et par ses filiales, des services de financement et des services connexes plus diversifiés.

Sa principale filiale, la compagnie Garanty Trust du Canada, fonctionne comme compagnie de fiducie par l'intermédiaire de ses diverses divisions. La division des services aux consommateurs offre les services suivants : comptes d'épargne et de chèques; épargne à intérêt quotidien; épargne G.T. 60; épargne à intérêt quotidien en dollars américains; dépôts à terme; certificats de placement garantis; certificats d'option garantis; services Garanty ; services G.T. 60; coffrets de sûreté; chèques de voyages; premières et deuxièmes hypothèques résidentielles; prêts personnels y compris prêts pour placements; VISA; régimes enregistrés d'épargne-logement; régimes enregistrés d'épargne-retraite; régimes enregistrés de prestations de retraite; fonds mutuels; gestion fiduciaire; administration de successions et fiducies; planification successorale; planification financière personnelle; services fiduciaires pour les redevances pétrolières et gazières; fiducies familiales; Cougars.

Parmi les services aux entreprises, notons : les prêts pour construction et hypothèques; les prêts à terme pour les entreprises; le financement des immobilisations; le financement d'inventaire pour les fabricants d'équipement et de machinerie; les hypothèques commerciales; le financement

de l'inventaire pour les concessionnaires automobiles pour crédit-bail; la gestion des fonds de pension et des rentes; services de fiducie et de garde; administration des programmes d'avantages sociaux; services de fiducie aux entreprises; services de transfert et d'achat d'actions et d'obligations.

Les transactions immobilières sont effectuées par l'intermédiaire d'une de deux filiales en propriété exclusive - Guaranty Properties Limited et Guaranty Realty Investments Limited (GPL et GRI).

GPL s'occupe de la mise en valeur de terrains dont Traders s'occupe depuis nombre d'années. Bien que son activité principale soit et continue d'être la mise en valeur de terrains non développés, elle passe graduellement à l'acquisition et à l'accumulation de propriétés à revenus. GRI est une société de consultation immobilière s'occupant de l'acquisition et de la gestion de biens immobiliers à revenus pour les fonds de pension et les fonds mutuels ouverts ou fermés.

La compagnie Guaranty Trust du Canada possède présentement 56 succursales dont la distribution géographique est la suivante:

Alberta	- 2
Colombie-Britannique	- 5
Manitoba	- 2

Ontario	- 42
Québec	- 2
Saskatchewan	- 3

Depuis l'acquisition de 99,1 % de Guaranty Trust en 1977 et l'intégration de sa gestion en 1978, Traders a, avec l'approbation ministérielle voulue, rationalisé ses portefeuilles de prêts pour profiter du financement offert par sa société de fiducie.

PRÊTS AUX CONSOMMATEURS

En diversifiant nos services de prêts au sein de la société de fiducie, nous avons pu offrir aux consommateurs et aux petites entreprises des fonds à un coût moins élevé. Par exemple, Traders, à titre de compagnie de finance, offrait des prêts à tempérament (au détail) à 15 % alors que le taux préférentiel des banques était inférieur à 6 %; plus récemment, en offrant ces services par l'intermédiaire de la société de fiducie, les consommateurs ont pu profiter de taux aussi bas que le taux préférentiel. Guaranty Trust fut la première

société de fiducie à se lancer dans le domaine des prêts de consommation, en 1970. Notre fiche, côté pertes, a été bien supérieure à celles des banques ou des autres institutions qui prêtent aux consommateurs et nous croyons qu'on ne devrait pas imposer de limites sur les prêts de ce genre.

PRÊTS COMMERCIAUX OU AUX ENTREPRISES

L'expérience du Groupe dans le secteur des prêts commerciaux a également été excellente depuis que la compagnie a commencé à souscrire toutes les entreprises commerciales de la société de fiducie. Son expérience à desservir les petites et moyennes entreprises est bien meilleure que l'expérience qu'ont connue les banques à charte. En se servant de l'expérience des deux compagnies, plus de 20 % des prêts de Guaranty Trust se trouvent maintenant dans le secteur commercial (à l'exclusion des hypothèques commerciales) et nous croyons que cette diversification réussie devrait être encouragée par les propositions du Livre vert plutôt que contrecarrée.

- ① PLACEMENTS COMMERCIAUX AUTRES QU'HYPOTHÉCAIRES
AU 31 JUILLET 1985
- ② GENRE DE FINANCEMENT
- ③ NOMBRE DE CLIENTS
- ④ MONTANTS À RECOUVRER
- ⑤ MONTANT MOYEN À RECOUVRER
- ⑥ PRÊTS À TERME OU À VUE
- ⑦ AMORTISSEMENT MAXIMUM
- ⑧ Assuré par la Loi sur les prêts aux petites entreprises
- ⑨ Financement d'équipement
- ⑩ Prêts aux entreprises
- ⑪ Prêts commerciaux et hypothèques immobilières aux
concessionnaires automobiles
- ⑫ Financement du portefeuille de bail-location des con-
cessionnaires automobiles

- (13) Financement d'inventaire des concessionnaires automobiles
 - (14) À terme - 5 ans
 - (15) À vue
 - (16) 5 ans
 - (17) 30 ans
 - (18) 25 ans
-

La majorité des prêts commerciaux ne sont pas des prêts à vue ou des prêts du genre ligne de crédit que l'on associe habituellement aux opérations bancaires commerciales. Les prêts sont habituellement à terme, mais avec une période d'amortissement très courte par rapport aux hypothèques. Cela signifie que leur durée moyenne peut être d'environ 18 à 24 mois, ce qui est beaucoup plus près de la maturité moyenne des obligations à terme des sociétés de fiducie que des éléments d'actif hypothécaires.

Notre demande restreinte de "prêts commerciaux" touche ce que nous considérons être le vrai sujet de dissension entre les banques à charte et les sociétés de fiducie. Il s'agit du secteur des prêts à vue et des lignes de crédit. Jusqu'à maintenant, Guaranty Trust a limité ses prêts commerciaux à vue au financement d'inventaire des concessionnaires automobiles, domaine dont nous possédons une vaste expérience grâce aux employés de Traders qui sont passés à Guaranty Trust. Nos prêts à vue non réglés, au 31 juillet 1985, s'élevaient à 154 millions de dollars ou moins de 5 % du total de l'actif. Nous croyons posséder l'expérience voulue pour prendre de l'expansion dans ce domaine et, peut-être, inclure d'autres secteurs, au moins jusqu'à 15 % de notre actif.

LOCATION-ACHAT

Nous possédons également de nombreuses années d'expérience en location-achat. Nous avons assuré la location-achat d'articles imposants comme les avions L-1011 pour Air Canada ou les lignes de dragage pour les services publics canadiens, d'articles de taille moyenne, par exemple l'achat d'ordinateurs par Gulf Oil ou la Banque Royale, ou des locations-achats moins importantes

d'équipement, dans les marchés plus traditionnels du matériel de construction et d'exploitation forestière. Nous avons l'impression que les crédits-baux financiers, lorsqu'il n'y a aucun risque résiduel, devraient être perçus comme une autre forme de dette et, par conséquent, pouvoir être inclus dans le portefeuille des sociétés de fiducie.

Nous sommes des prêteurs professionnels, dont la fiche au niveau des pertes est supérieure à celles des banques à charte, tant pour les prêts commerciaux que pour les prêts aux consommateurs, et nous croyons fermement qu'on devrait nous autoriser à offrir ces services aux consommateurs ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises dans le cadre de notre structure corporative actuelle en tant que société de fiducie.

TRANSACTIONS ENTRE COMPAGNIES

En intégrant le talent et les ressources de la compagnie de finance avec ceux de la société de fiducie, avec l'approbation ministérielle, nous avons assuré l'orientation et le succès à long terme de la compagnie. Cette possibilité de transférer les éléments d'actif, d'intégrer les talents de gestion et les

autres ressources de la corporation dans son ensemble ont grandement amélioré les services aux consommateurs. Nous avons obtenu cette rationalisation uniquement parce que nous avons pu transférer les éléments d'actif et les affaires courantes. Tous les services commerciaux offerts à l'origine par Traders Finance sont maintenant offerts uniquement par Guaranty Trust.

Par conséquent, nous croyons qu'une interdiction générale des transactions avec liens de dépendance n'est pas dans l'intérêt des consommateurs et nous suggérons plutôt que l'on permette la rationalisation et le transfert des éléments d'actif avec approbation ministérielle. Il y a eu, par le passé, et il se produira, à l'avenir, des circonstances imprévisibles pour lesquelles il faut faire preuve de discrétion; il serait tout à fait mal venu d'opter pour une interdiction générale.

TRANS CANADA CREDIT

Présentement, le Groupe Traders continue de détenir une part importante de Trans Canada Credit Corporation Limited - l'une des dernières compagnies canadiennes de petits prêts. TCC

se retrouve dans les dix provinces du Canada grâce à un réseau de 140 succursales et dessert plus de 165 000 clients. Les études de marché et notre propre expérience ont démontré que les clients des compagnies de prêts telles que TCC préfèrent ne pas avoir affaire à une banque ou à une société de fiducie, du moins pas pour tous leurs prêts personnels; pour quelque raison que ce soit, ils préfèrent avoir la liberté de choisir. Par conséquent, pour être en mesure de continuer d'offrir ce service utile aux consommateurs canadiens, nous souhaitons faire de TCC une filiale de la société de fiducie (comme il était envisagé à l'origine dans le projet de loi de 1982).

Ainsi, si le Groupe Traders était forcé de devenir une Société de portefeuille financière comme on le propose maintenant, elle ne pourrait plus être propriétaire de Trans Canada Credit, semble-t-il, puisque ce genre de compagnie ne figure pas dans la liste donnée à la page 7 du Supplément technique. Il nous semble qu'il y aurait lieu d'apporter des amendements pour nous permettre de continuer d'être propriétaire d'une compagnie que nous avons créée il y a 45 ans. Il faudrait reconnaître que Trans Canada Credit, pour réussir, doit avoir accès aux marchés financiers pour son financement - présentement, c'est Guaranty Trust qui obtient les fonds voulus et il faudrait prendre

des dispositions pour que cet appui financier se poursuive afin que le service offert le soit à un taux concurrentiel (encore que le taux des prêts offerts aux consommateurs ne soit pas aussi bas que le taux qui serait offert si la société de fiducie finançait Trans Canada Credit à titre de filiale de Guaranty Trust).

Nous croyons que Trans Canada Credit dessert un important segment du marché qui mérite le service professionnel que nous sommes en mesure de lui offrir après 45 années d'expérience. Si cette entreprise ne dispose pas de financement bon marché, il est douteux qu'elle puisse survivre seule.

BIENS IMMOBILIERS

Nous avons de graves inquiétudes relativement aux règles de placement proposées pour les biens immobiliers.

Par exemple, la proposition de calculer la valeur des biens immobiliers sans déduire les dettes correspondantes (ou sans tenir compte de la participation des associés dans une entreprise conjointe) est injuste et suppose peut-être un risque

plus élevé que c'est le cas en réalité. Par conséquent, les règles proposées pourraient nous forcer à nous départir de nos biens immobiliers. Nous croyons qu'il y a lieu de déduire les dettes correspondantes de la valeur des biens immobiliers ou, si elles ne sont pas déduites ainsi, qu'il y aurait lieu d'augmenter grandement le plafond de 35 % de l'avoir des actionnaires (la proposition de l'Ontario est de 100 %) ou de l'enlever puis de le remplacer par un plafond pour les placements en biens immobiliers passant de 5 % à 10 % de l'actif.

En supposant que l'on conserve le maximum de 35 % de l'avoir des actionnaires pour les placements en biens immobiliers, puisque les biens immobiliers d'une filiale doivent être inclus dans le portefeuille des biens immobiliers de la société de fiducie, les prêts consentis à une filiale pour l'acquisition ou la mise en valeur de biens immobiliers ne devraient pas être inclus aux fins du calcul du placement dans cette filiale en vertu des dispositions qui limitent les placements dans les diverses filiales à 2 % du total de l'actif.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, GPL est un important promoteur immobilier. Par conséquent, nous nous inquiétons des limites sur les biens immobiliers qui ne génèrent pas de revenus étant donné qu'il n'est pas clair si les terrains en

voie de développement par des filiales immobilières doivent être classés comme produisant des revenus ou n'en produisant pas. Les biens immobiliers acquis par forclusion ne devraient pas faire partie des placements mesurés. En outre, il faudrait prévoir une classification distincte (qui reconnaisse le processus de mise en valeur des biens immobiliers et le temps qu'il peut prendre) pour accorder une plus grande latitude dans les placements. Il est intéressant de constater qu'en vertu de la proposition de l'Ontario, les biens immobiliers saisis sont exclus lorsqu'il s'agit de déterminer la valeur aux livres totale des biens immobiliers.

DETTE DE L'ENTREPRISE

Accessoirement à son entreprise de financement de ventes, le Groupe Traders Limitée a contracté des dettes afin d'appuyer et de valoriser ses filiales. C'est uniquement grâce à son accès au marché des dettes que Traders a été en mesure de financer la croissance continue de Trans Canada Credit, constituée en 1940 en vue d'offrir des prêts en vertu de la Loi sur les petits prêts; Traders a aussi été en mesure d'investir un montant supplémentaire dans Guaranty Trust à un moment où la société de fiducie était en difficulté à cause de mauvaises

décisions prises par les propriétaires et administrateurs précédents. L'intervention de la société mère et sa capacité de le faire ont aidé la viabilité de la société de fiducie qui montre maintenant une fiche enviable.

Le règlement proposé interdit les dettes au sein de la société de portefeuille financière; nous suggérons que l'on modifie cet aspect pour permettre une dette égale à un pourcentage raisonⁿnable de la valeur nette à obtenir. À l'heure actuelle, le Groupe Traders Limitée possède des obligations qui la supportent et supportent Trans Canada Credit, obligations qui viennent à échéance en 1995. À cause de la nature des obligations contractuelles accordées à nos prêteurs pour cette dette, il n'est peut-être pas possible de la régler avant la date d'échéance. Par conséquent, il faudrait au moins dix ans au Groupe Traders Limitée pour se conformer au règlement fédéral qui est présentement proposé quant aux dettes admissibles.

STRUCTURE DE L'ENTREPRISE

Il faut souligner que le Groupe ^{Traders} Limitée a, depuis le début des années 1970, travaillé en étroite collaboration avec les législateurs et les politiciens du gouvernement fédéral pour l'élaboration des révisions à la Loi sur les compagnies fiduciaires.

Le projet de loi de 1982 intégrait bon nombre des résultats de ces négociations.

Comme rien n'indiquait que ces propositions ne seraient pas adoptées, en tout ou en partie, Traders a procédé à une offre d'échange d'actions et a créé Guaranty Trustco, au début de 1985, en vue de rendre ainsi la société de fiducie plus indépendante du Groupe Traders.

Il y avait un certain nombre de motifs à cette restructuration, y compris le désir d'établir une valeur marchande distincte pour Guaranty Trust afin que cette dernière soit en mesure de financer sa croissance future indépendamment de la société mère et afin de lui donner la possibilité d'émettre des actions de Trustco s'il arrivait qu'un acheteur éventuel souhaite obtenir compensation en actions plutôt qu'en argent comptant. Cette réorganisation, toutefois, a créé une autre société de portefeuille intermédiaire au sein du Groupe Traders Limitée, société de portefeuille dont il n'est pas question dans le Livre vert.

RÉSUMÉ

En résumé, nos sujets d'inquiétude sont les suivants:

1. Que les pouvoirs de la société de fiducie soient élargis ou que nous soyons obligés de créer une société de portefeuille financière et une banque de l'annexe "C", nous demandons certaines dispositions pour nous permettre de conserver notre compagnie de petits prêts, Trans Canada Credit, que ce soit à titre de filiale de la société de fiducie ou de filiale de la banque.
2. Si les sociétés de portefeuille financières sont les entités suprêmes, on devrait leur permettre d'obtenir une partie de leur financement par dette. Si cela n'est pas possible, Traders aura besoin d'un minimum de dix ans pour liquider ses dettes actuelles à long terme, et, par conséquent, demanderait une période de transition qui corresponde à la date d'échéance de la structure de sa dette.
3. Il devrait continuer d'être possible de transférer les éléments d'actif entre les filiales des sociétés de portefeuille, sous réserve de l'approbation ministérielle, comme c'est le cas à l'heure actuelle.
4. Les règles de placement en biens immobiliers sont indûment restrictives et nuiront grandement à notre capacité de continuer notre entreprise de mise en valeur de biens immobiliers.

ANNEXE ALE GROUPE TRADERS LIMITÉEHISTORIQUE

- 1920 Incorporation au Manitoba sous le nom de Traders Finance Corporation Limited.
- 1926 Fusion avec Traders Finance Corporation (Canada) Limited en vue de former une nouvelle société avec charte fédérale connue sous le nom de Traders Finance Corporation Limited.
- 1938 La société acquiert le contrôle de Canadian Insurance Shares Limited, une société de portefeuille contrôlant Canadian General Insurance Company et Toronto General Insurance Company
- 1940 Pour respecter la Loi sur les petits prêts, on crée une filiale en propriété exclusive, Trans Canada Credit Corporation Limited, incorporée en vue de consentir des prêts personnels et autres genres de prêts au public.

- 1951 Traders General Insurance Company est constituée en vue d'assurer certains risques de la société mère.
- 1954 Traders General Insurance Company se lance dans le domaine de l'assurance-incendie.
- 1959 La Traders Leasing Limited est constituée pour s'occuper de la location-achat de tous types d'équipement commercial et industriel.
- 1961 Acquisition de Dominion Acceptance Corporation Limited.
- 1961 Acquisition de 100 000 actions de Guaranty Trust Company of Canada.
- 1961 Acquisition de Frankel Steel Construction Limited, fabricant et monteur de structures d'acier.
- 1962 Acquisition du contrôle de Inter-Provincial Building Credits Limited, maintenant connu sous le nom de Traders Home plan.
- 1962 Acquisition, avec National and Overseas Finance Corporation, de 60 % des actions en circulation de Aetna Factors Corporation Limited.

- 1963 Acquisition de l'actif de Traders Leasing Limited; la location-achat devient l'un des services de Traders Finance Corporation Limited.
- 1963 Incorporation de Forest Glenn (Dixie) Limited.
- 1964 Acquisition d'un intérêt minoritaire dans Cadillac Development Corporation Limited.
- 1964 Acquisition de 66,6 % de Continental Climbing Crane Limited.
- 1964 Acquisition d'intérêts dans SKD Manufacturing Company Limited.
- 1965 Vente des intérêts dans Continental Climbing Crane Limited.
- 1966 Vente des intérêts dans SKD Manufacturing Company Limited.
- 1967 Par lettres patentes, changement du nom de la compagnie, de Traders Finance Corporation Limited à Traders Group Limited - Le Groupe Traders Limitée.
- 1970 Acres Limited achète 91,1 % des actions ordinaires de la catégorie B en circulation et 42 % des actions ordinaires de la catégorie A du Groupe Traders Limitée.

- 1971 Augmentation des intérêts détenus dans Guaranty Trust Company of Canada jusqu'à environ 40 % des actions en circulation.
- 1971 Vente des intérêts dans Frankel Steel Construction Limited.
- 1972 Incorporation de MerBan Capital Corporation Limited
- 1972 Acquisition de 95 % des intérêts de Income Disability and Reinsurance Company of Canada (maintenant connue sous le nom de Canadian General Life Insurance Company).
- 1972 Acquisition de 51 % de Mobus Industries Limited.
- 1972 Incorporation de Traders Finance S.A. en vertu des lois du Luxembourg.
- 1972 Vente de 40 % des capitaux propres de Aetna Factors Corporation Limited à la Banque royale du Canada.
- 1973 Acquisition de 50,6 % des actions ordinaires émises de Garanty Trust Company of Canada.

- 1974 Augmentation à 59,6 % du nombre d'actions de Guaranty Trust Company of Canada détenues.
- 1975 La société acquiert des droits sur Acres Limited et change le nom de Acres Limited à Traders Finance Corporation (1976) Limited.
- 1975 Les intérêts de Guaranty Trust sont diminués à 58,5 %.
- 1975 Acres Consulting Services Limited est vendue à un groupe de ses cadres supérieurs.
- 1976 Achat de l'actif et des succursales de Citizens Finance Company Limited.
- 1976 Vente des intérêts dans Mobus Industries Limited.
- 1977 Achat des créances financières et hypothécaires de Pacific Finance Credit Limited et TransAmerica Realty Limited, les filiales canadiennes de TransAmerica Financial Corporation of Canada Limited - transaction qui portait sur des créances nettes de 109 millions de dollars et sur 123 succursales.

- 1977 On porte les intérêts détenus dans Guaranty Trust Company of Canada à 99,1 % des actions ordinaires en circulation.
- 1977 Achat de toutes les créances financières de Don Finance Company Limited.
- 1977 Aetna Factors Corporation Limited change son nom et devient Aetna Financial Services Limited.
- 1977 Vente des actions détenues dans Inter-City Gas Limited.
- 1980 Guaranty Properties Limited constituée à partir de la fusion des filiales en propriété exclusive Forest Glenn (Dixie) Limited, Traders Developments Limited et Les Développements Val Forêts Limitée.
- 1980 Traders Finance S.A. et ses filiales qui s'occupent de financement et de location-achat dans les marchés internationaux sont liquidées.
- 1981 Guaranty Properties Limited est vendue à Guaranty Trust Company of Canada Limited.
- 1983 Dissolution de Traders Homeplan Limited et Trafisco Services Limited.

FILIALES ET LEURS ACTIVITÉS:Trans Canada Credit Corporation Limited

- En propriété exclusive
- Incorporée au fédéral en 1940
- License en vertu de la Loi sur les petits prêts
- S'occupe surtout de consentir des prêts personnels au public. Ces prêts sont habituellement garantis par hypothèques mobilières.

Trans Canada Realty Limited

- Inactive.

Aetna Financial Services

- Incorporée en 1960
- Propriétaire de 60 %
- La Banque royale du Canada détient les 40 % restants
- Siège social à Montréal
- S'occupe surtout de l'achat de créances sans recours de

fabricants et de distributeurs, surtout dans les industries du textile, du vêtement et des produits de consommation électroniques. Cette entreprise est en voie de liquidation.

Traders Finance Corporation (1966) Limited

- En propriété exclusive
- Consent des prêts aux employés de la société mère et des sociétés affiliées.

Traders Finance and Leasing Inc.

- Au Pirée en Grèce
- Inactive.

Traders Finance Corporation (1976) Limited

- En propriété exclusive
- Les principaux éléments d'actif de la compagnie sont son portefeuille d'actions de la catégorie A et d'actions de la catégorie B du Groupe Traders Limitée.

Traders Finance S.A.

- Inactive.

Canadian General Insurance Shares Limited

- Incorporée au fédéral en 1928
- Propriété à 99,7 %
- Siège social à Toronto
- Une société de portefeuille qui, avec le Groupe Traders Limitée, contrôle les compagnies suivantes:

Canadian General Insurance Company (99,5 %)

Toronto General Insurance Company (98,95 %)

Traders General Insurance Company (99,5 %)

Siège social des filiales - 625, rue Church - les filiales s'occupent de souscrire une gamme complète de produits d'assurance-automobile, d'assurance-incendie et d'assurance générale et possèdent des licences pour faire affaire dans toutes les provinces du Canada.

Canadian General Life Insurance Company (anciennement Income Disability and Reinsurance Company of Canada)

- Propriété à 98,8 %
- S'occupe de la souscription d'une gamme complète de produits d'assurance-vie, d'assurance-accident et d'assurance-maladie.

Guaranty Trust Company of Canada

- Propriété à 99,6 %
- Activités diversifiées d'une société de fiducie.

Guaranty Properties Limited

- En propriété exclusive, possède des intérêts en participation dans les compagnies affiliées suivantes :

Traders Associates

Verity Investments Limited

Albion Road Estates Limited

Apple Creek Business Park

MerBan Capital Corporation Limited - Ontario 1972

S'occupant de la mise en valeur de terrains à Toronto, Edmonton, Windsor et Orlando (Floride).

APPENDICE "FNCE-49"

COMMENTAIRES SUR LE DOCUMENT DE TRAVAIL "LA REGLEMENTATION DES
INSTITUTIONS FINANCIERES DU CANADA: PROPOSITIONS A CONSIDERER"
FORMULES PAR LE GROUPE LA LAURENTIENNE.

P L A N

Introduction

Historique du Groupe La Laurentienne

Nouvel environnement législatif des compagnies d'assurance québécoises

Aspect constitutionnel.

PARTIE 1 - CREATION D'UNE SOCIETE DE PORTEFEUILLE FINANCIERE REGLEMENTEE ET CONSEQUENCES STRUCTURELLES SUR LE GROUPE LA LAURENTIENNE

- création d'une société de portefeuille financière réglementée;
- participation de non-résidents dans les sociétés de portefeuille financière réglementée;
- participation de la société de portefeuille financière réglementée dans une seule institution de chaque catégorie;
- structure du capital;
- détention de holdings par la société de portefeuille financière réglementée;
- création d'une banque de l'Annexe "C";
- participation des sociétés financières réglementées dans le capital de leurs sociétés affiliées.

PARTIE 11 - REGLES APPLICABLES AUX COMPAGNIES D'ASSURANCE-VIE A CHARTE FEDERALE

- opérations à l'extérieur du pays;
- pouvoirs de placements dans les filiales;
- détentions de compagnies à l'extérieur du pays;

PARTIE 111 - NOTIONS D'ENSEMBLE DE LA NOUVELLE LEGISLATION

- pouvoirs corporatifs;
- cheminement interne de l'information: "cloisonnement";
- conseil d'administration;
- système de surveillance;
- transactions intéressées;
- internationalisation.

Conclusion.

INTRODUCTION

Le Groupe La Laurentienne est heureux d'avoir l'occasion de vous soumettre ses commentaires sur le document de travail intitulé: **"La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer"** qui a été récemment déposé par le Ministère des Finances.

Quelques compagnies du Groupe La Laurentienne, dont La Laurentienne, mutuelle d'Assurance, sont membres de l'Association Canadienne des Compagnies d'Assurances de Personnes, du Bureau d'Assurance du Canada et de l'Association des Compagnies de Fiducie qui vous ont soumis leurs propos sur ce document.

Bien que nous soyons en accord de façon générale avec plusieurs suggestions formulées par ces organismes, il nous apparaît pertinent de vous soumettre certains commentaires qui sont propres au contexte dans lequel évolue notre groupe. En ce sens, nous n'avons pas voulu reprendre les suggestions formulées par ces associations.

A notre connaissance, le Livre Vert est une première tentative d'envergure afin d'encadrer et de légiférer sur les conglomérats financiers au pays. Il s'agit là, croyons-nous, d'une reconnaissance méritée du rôle et de l'apport des groupes financiers dans l'économie canadienne.

Bien que nous soyons d'accord avec les neuf (9) finalités exprimées au début du Livre Vert, nous nous objectons à plusieurs mécanismes d'application proposés afin de parvenir à l'instauration de ces grands principes directeurs.

Tout au long de notre exposé, vous constaterez que nous favorisons, dans toute la mesure du possible, l'approche autoréglementaire des institutions financières plutôt que l'instauration de normes et de mesures sévères de contrôle qui auraient pour effet d'alourdir les activités corporatives de ces sociétés. En ce sens, nous sommes en accord avec le grand principe du Livre Vert qui veut que:

"Dans un monde financier en évolution rapide, la politique réglementaire doit éviter autant que possible d'imposer une structure préétablie au système financier. La réglementation est certes nécessaire pour assurer l'intégrité du système et la protection des consommateurs, mais il faut laisser le marché jouer le rôle important qui doit être le sien dans le modelage du système financier, car c'est ainsi qu'on obtiendra le système financier efficace et dynamique dont notre économie a besoin".

Il nous apparaît souhaitable que la législation proposée portant sur les institutions financières s'inspire de la nouvelle vogue de déréglementation qu'ont connu d'autres secteurs d'activités au Canada récemment tels les transports et l'énergie.

Les entreprises du secteur financier font déjà l'objet d'une réglementation lourde et complexe. Il nous semble que la voie à suivre consiste à simplifier les règles existantes plutôt que les amplifier. Le système canadien a dans son ensemble permis l'émergence d'entreprises solides et saines financièrement. Nous souhaitons que la nouvelle législation prenne en considération ce facteur important et le traduise par une amélioration des lois actuelles plutôt que par des changements radicaux qui auraient pour effet de remettre en question toute l'histoire et la structure de nos institutions. Parce qu'il y a quelques problèmes isolés, il ne faut pas appliquer à l'ensemble du système des contrôles dont la sévérité et l'ampleur sont inspirés par des cas d'exception.

HISTORIQUE DU GROUPE LA LAURENTIENNE

Le Groupe La Laurentienne est un conglomérat financier dont les activités gravitent principalement autour de l'assurance. Au cours des dernières années, Le Groupe La Laurentienne a étendu ses activités à tout le domaine des services financiers tant au Canada qu'à l'étranger par l'acquisition de filiales et par des associations.

Jusqu'en 1981, La Laurentienne, mutuelle d'Assurance, une compagnie d'assurance de personnes à charte québécoise, a été le pivot de la croissance du Groupe La Laurentienne. Aujourd'hui, La Laurentienne, mutuelle d'Assurance, compte environ 150,000 mutualistes qui se partagent près de 225 000 contrats d'assurance avec et sans participations. Elle se spécialise dans la vente d'assurance-vie et de rentes, tant individuel que collectif, dans les provinces de Québec, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick, où elle est dûment habilitée à faire affaires.

En 1981, la Corporation du Groupe La Laurentienne, une entité juridique constituée sous la partie 1A de la Loi sur les compagnies du Québec voit le jour afin de gérer et de coordonner l'essor déjà amorcé du Groupe La Laurentienne dans les services financiers. Ce n'est toutefois qu'à la fin de 1984 qu'elle est devenue une véritable société de portefeuille en aval possédant la pleine capacité juridique, à savoir la capacité de détenir, d'acquérir, de prêter, etc... Détenue en majeure partie par La Laurentienne, mutuelle d'Assurance, la Corporation du Groupe La Laurentienne est désormais la pierre angulaire du développement du Groupe La Laurentienne. Au sens du Livre Vert, on peut définir cette société comme étant inactive puisqu'elle ne fait pas affaires avec le grand public.

Les filiales et les compagnies affiliées du Groupe La Laurentienne exploitent leur entreprise en fonction des trois axes suivants:

AXE A: ACTIVITES

- assurance de personnes
- assurances générales
- services fiduciaires
- services bancaires
- services immobiliers
- services de conseils en valeurs mobilières
- services de gestion de portefeuille.

AXE B: TERRITOIRES

- Au Canada
- Aux Etats-Unis
- En Angleterre
- Aux Bahamas

AXE C: INCORPORATIONS MIXTES

- Les compagnies du Groupe La Laurentienne ne jouissent pas d'une homogénéité d'incorporation. En effet, ces compagnies sont de juridiction provinciale, fédérale et étrangère (Etats-Unis - Grande-Bretagne).

NOTE: Pour une vue d'ensemble du Groupe La Laurentienne, voir les tableaux 1 à 3 joints en annexe.

NOUVEL ENVIRONNEMENT LEGISLATIF DES COMPAGNIES D'ASSURANCE QUÉBÉCOISES.

Il nous semble nécessaire de tracer les grandes lignes du nouvel environnement législatif des compagnies d'assurance à charte québécoise afin de mieux situer celles-ci par rapport aux propositions qui sont contenues dans le Livre Vert.

Le projet de loi 75 qui a été adopté l'été dernier par l'Assemblée Nationale du Québec a eu pour effet d'élargir les pouvoirs des compagnies d'assurance québécoises et d'adapter en conséquence la surveillance et le contrôle de ces institutions financières.

Ces amendements accordent, tant aux compagnies d'assurances de personnes qu'aux compagnies d'assurances générales:

- le pouvoir d'exercer directement ou indirectement certaines activités complémentaires à l'assurance (Voir page 32)
- le pouvoir d'exercer par voie indirecte seulement toute autre activité.

Ce projet de loi abolit les critères qualitatifs concernant les placements pour confier à l'assureur le devoir de placer ou de prêter ses fonds comme le ferait une personne prudente et raisonnable.

Les placements et les prêts des assureurs sont assujettis à des critères quantitatifs déterminés mais ceux-ci peuvent détenir des actions de tout type de filiales et plus particulièrement d'autres institutions financières et de holding en aval.

A l'égard du financement, les pouvoirs d'emprunt sont élargis, les pouvoirs d'hypothéquer sont limités et les compagnies d'assurance sont autorisées à émettre des obligations non garanties. Les compagnies mutuelles d'assurance sur la vie peuvent désormais émettre des titres de participations privilégiées.

Il est intéressant de souligner que le holding en aval est tenu de placer ou de prêter ses fonds selon les dispositions de la Loi sur les assurances. A cet égard, la société de portefeuille en aval ainsi que tout assureur doivent en vertu des amendements récents déposer auprès de l'Inspecteur Général des Institutions Financières un engagement souscrit par une filiale nouvellement acquise, de respecter certaines dispositions d'ordre réglementaire exigeant notamment de la filiale:

- à rendre, dans un délai ne dépassant pas 2 ans de la date d'engagement, toute situation antérieure conforme aux engagements qu'elle doit souscrire;
- à remettre chaque année une copie de ses états financiers à l'Inspecteur Général;
- à remettre tout document et à fournir tout renseignement sur ses activités exigés par l'Inspecteur Général;
- à s'abstenir de faire tout prêt ou placement qui ne respecte pas les articles des dispositions de la Loi sur les assurances au même titre que si elle était un assureur constitué en corporation en vertu d'une loi du Québec;
- à fournir une évaluation, par un expert indépendant, de tout placement qu'elle veut acquérir si l'évaluation faite par elle n'en reflète pas la valeur marchande.

L'Inspecteur Général des institutions financières est ainsi investi des pouvoirs nécessaires pour contrôler l'état général d'une compagnie ou d'un groupe financier en vue d'assurer la protection des intérêts du public.

Enfin, il nous semble important de mettre en évidence qu'il n'y a aucune restriction, autre que celle de droit commun, dans la législation québécoise sur les assurances portant notamment sur:

- le type de capitalisation;
- la détention des actions;
- le contrôle du cheminement interne de l'information et son cloisonnement.
- la composition des conseils d'administration.

Certaines prohibitions sont stipulées à l'égard des transactions intéressées. Ces prohibitions s'appliquent aux compagnies d'assurance ainsi qu'à leur holding en aval. Cependant, ces dispositions ne s'appliquent pas aux prêts et aux placements qu'un assureur fait dans une de ses filiales ou qu'un assureur, filiale d'une autre institution financière, fait dans une autre filiale de sa compagnie-mère.

Le Groupe La Laurentienne a et continue de souscrire aux amendements qui ont été introduits dans la Loi québécoise sur les assurances. Ils constituent, croyons-nous, des moyens permettant l'essor des compagnies d'assurance tout en n'affectant pas la sécurité des épargnants. Ils s'inscrivent dans une philosophie législative où la transparence des institutions financières et le contrôle de celles-ci par un organisme centralisé et aux multiples pouvoirs discrétionnaires, l'Inspecteur Général des Institutions Financières, est considéré comme étant aussi valable pour le bien-être du consommateur que l'énonciation de règles strictes ou d'interdiction absolue qui ont pour effet de réduire l'étendue de la personnalité juridique de nos institutions.

Le législateur québécois envisage d'appliquer des règles analogues aux compagnies de fiducie et aux caisses d'épargne et de crédit relevant de sa juridiction. Nous croyons, que dans la mesure du possible, cette philosophie devrait être maintenue pour l'ensemble du secteur financier.

ASPECT CONSTITUTIONNEL

Le Livre Vert traite avec à propos de l'harmonisation des relations entre les provinces et le gouvernement fédéral. Toutefois, nous notons que malgré son importance et son impact possible, l'aspect constitutionnel de la réforme proposée ne fait l'objet d'aucune proposition particulière.

Il va de soi que lorsqu'un groupe financier possède une homogénéité juridictionnelle relevant du gouvernement central, aucun problème de cet ordre n'est soulevé.

Par contre, lorsqu'un groupe tel que le Groupe La Laurentienne est formé de sociétés relevant de juridictions mixtes, il y a lieu, croyons-nous, de s'interroger sur la portée exacte des propositions qui sont soumises.

La Corporation du Groupe La Laurentienne est présentement la société de portefeuille du Groupe La Laurentienne. Elle détient tous ses pouvoirs en vertu de la partie 1A de la Loi sur les compagnies du Québec. Nous comprenons du supplément technique qui a été récemment publié que celle-ci pourrait conserver ce statut mais aurait l'obligation, afin d'être une société de portefeuille financière réglementée sous le régime de la nouvelle loi, à s'enregistrer auprès du nouvel organisme de contrôle qui appliquerait ladite loi.

Le Groupe n'a pas d'objection à remplir cette formalité en autant que cet exercice ne porte que sur une divulgation d'informations et de renseignements et non sur une réglementation de ses activités par le biais de cet enregistrement. A cet effet, nous aimerions souligner la similitude qui semble exister entre cet enregistrement et celui actuellement prévu à la Loi sur les assurances fédérales (art. 153) permettant

à une compagnie provinciale, par l'interaction des autres législations des assurances provinciales, d'obtenir des permis d'opération plus facilement et sans avoir à verser de dépôt additionnel dans chacune des provinces. Or, cet enregistrement, s'il est accepté par le Surintendant des assurances, car il s'agit d'une discrétion ministérielle, soumet à toutes fins pratiques une compagnie provinciale au giron réglementaire fédéral. L'enregistrement ne doit pas avoir pour effet d'assujettir La Corporation du Groupe La Laurentienne à un cadre législatif autre que sa loi habilitante.

En matière d'assurance et de fiducie, il est reconnu depuis longtemps que les deux niveaux de gouvernement ont une compétence législative incontestée pour incorporer des compagnies d'assurance et de fiducie avec capacité légale d'agir partout au Canada. Les législatures provinciales ont un pouvoir exclusif de réglementer les activités de ces compagnies sur leur territoire.

"The Canadian Constitution distinguishes sharply between legislative authority to the organizations of corporations, and the control of their activities.

Doing Business in Canada, page 2-1.

"The major general point is that, because our Constitution is a federal one, legislative powers to provide for the incorporation of companies, must be carefully distinguished from legislative powers to regulate specific types of businesses and industries as such."

W.R.Lederman, Continuing Canadian Constitutional Dilemmas, 1980, p.337.

Dans les services financiers, seules les banques demeurent du ressort exclusif du gouvernement central tant pour leur constitution que pour leur réglementation.

En fait, tout ce qui touche "l'activité bancaire" ou les opérations bancaires relèvent du gouvernement fédéral. Cependant, malgré une expérience de 108 ans, nous sommes toujours confrontés à une absence de conceptualisation de ce que sont les activités bancaires.

La Cour Suprême dans l'arrêt **Canadian Pioneer Management Ltd** a retenu les critères formels et institutionnels pour déterminer si une opération entre sous le vocable d'"activités bancaires" au sens de la Loi sur les banques. Cette notion, à l'opposé des critères fonctionnels sur le plan économique, tend à assimiler les opérations bancaires aux institutions qui se présentent comme telles et sont dûment habilitées pour le faire, puisque constituées en vertu de la Loi sur les banques.

Dans ce même jugement, il est intéressant de constater que le fait qu'une activité devienne accessible aux banques ne la transforme pas nécessairement en opération bancaire. Une interprétation autre aurait pour effet de placer les institutions financières de juridiction provinciale sous l'égide de la Loi sur les banques et du gouvernement central.

D'autre part, la création d'une banque qui serait la seule institution financière autorisée, sous réserve d'une limite consentie aux compagnies de fiducies, à effectuer du prêt commercial semble soulever certaines interrogations.

Le prêt commercial reste une notion à définir dans le projet de loi à venir. Compte tenu de l'état de la jurisprudence constitutionnelle, il y a lieu de s'interroger à savoir si une telle exclusivité ne va pas à l'encontre des critères tels qu'énoncés dans l'arrêt **Canadian Pioneer Management Limited**.

Nous sommes convaincus que l'harmonisation fédérale-provinciale doit s'exercer par une coexistence des provinces et du gouvernement central en matière de juridiction sur les institutions financières. Nous comprenons le désir du Ministre des Finances d'introduire des normes générales qui assureront une cohésion de toutes les institutions financières canadiennes, qu'elles soient fédérales ou provinciales. Cependant, nous demeurons convaincus que cela ne doit pas se faire en exigeant un rapatriement des législations provinciales au niveau fédéral.

Comme le mentionne Monsieur W.R.Lederman dans *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*, page 348:

"As we have seen, it would be intolerable to extend the meaning of "incorporation" in the B.N.A. Act to embrace a power of the incorporating government to guarantee that any capacity given by it would be operational and could be used in any and all circumstances. This would permit nullification and destruction of functional regulatory powers in either the federal or the provincial list of powers".

On note dans le rapport intérimaire du groupe d'études sur les institutions financières de l'Ontario une observation fort pertinente:

"Les institutions financières, sont dans une large mesure, du ressort à la fois du palier fédéral et des paliers provinciaux de gouvernements. Du fait de cette distinction, et dans certains cas, du partage de compétence, on a abouti à un certain nombre de systèmes de réglementation qui, parfois, accordent des droits différents et imposent des exigences divergentes aux mêmes institutions financières. Au mieux, le chevauchement des territoires de compétence

peut, dit-on, favoriser la sensibilité d'expérimentation au prix d'une certaine confusion et d'un certain emploi. Au pire, l'incompatibilité possible des législations peut rendre le système impraticable. En outre, les différences que l'on observe d'un territoire à l'autre semblent s'accroître plutôt que se réduire.

Quelle est la meilleure façon d'obtenir un climat de collaboration et de coordination parmi les divers territoires de compétence qui réglementent à l'heure actuelle les institutions financières au Canada?"

Une solution qui nous apparaît intéressante à ce niveau est le principe de l'équivalence. Ce principe reconnaît la validité interjuridictionnelle des législations adoptées par le gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux dans un secteur précis d'activités comme étant équivalentes. Ce principe s'applique également aux organismes de surveillance reconnus émanant de différentes juridictions et ayant des objectifs similaires. A titre d'exemple, soulignons les commissions de valeurs mobilières canadiennes qui reconnaissent la validité des règles appliquées par chacune des provinces dans ce secteur.

Nous croyons que des ententes entre les gouvernements fédéral et provinciaux seraient un moyen efficace de parvenir à l'établissement du principe de l'équivalence. Il nous apparaît utile de souligner l'expérience heureuse de telles ententes en matière de régime supplémentaire de rentes et d'assurance-dépôts.

Le supplément technique ouvre la voie aux compromis lorsqu'on y mentionne que plusieurs situations feront l'objet d'une attention particulière compte tenu de la complexité des règles présentées et des besoins et des modes de fonctionnement distincts de chacun des groupes.

Nous exprimons le désir qu'un tel pouvoir discrétionnaire soit clairement exprimé dans la future législation afin de tenir compte des particularités des groupes financiers formés de sociétés mixtes, tant à charte fédérale que provinciale.

De plus, d'autres éléments soulevés dans le Livre Vert tels la création d'un bureau de conflits d'intérêts et les règles entourant le networking nous apparaissent sous certains aspects (contractuel et protection du consommateur) du ressort exclusif des législatures provinciales.

PARTIE 1

CREATION D'UNE SOCIETE DE PORTEFEUILLE FINANCIERE

REGLEMENTEE ET CONSEQUENCES STRUCTURELLES

SUR LE GROUPE LA LAURENTIENNE

CREATION D'UNE SOCIETE DE PORTEFEUILLE FINANCIERE REGLEMENTEE

Le supplément technique énonce que:

"Une société de portefeuille financière réglementée devrait être formée lorsqu'une institution financière réglementée au niveau fédéral ferait partie d'un groupe constitué de plusieurs institutions financières réglementées assujetties à ces lois différentes mais ayant un important actionnaire commun".

La structure actuelle de notre groupe fait en sorte qu'il entre sous cette définition puisque, entre autres, L'Impériale, La Personnelle, Laurier Life et La Laurentienne du Pacifique sont des compagnies à charte fédérale parties d'un groupe qui est constitué de plusieurs institutions financières de juridiction différente et ayant la Corporation du Groupe La Laurentienne comme important actionnaire commun.

En comparaison des dispositions du Livre Vert s'appliquant aux compagnies à charte fédérale, notre société de portefeuille, de par son acte constitutif, jouit d'une plus grande latitude d'action dans les secteurs suivants:

- présence d'intérêts étrangers;
- transfert d'actions;
- transactions avec lien de dépendance;
- transactions intéressées et conflits d'intérêts;
- structure du capital.

Nous constatons que la législation proposée énonce plusieurs interdictions générales (ex: transactions avec lien de dépendance, conflits d'intérêts), sous réserve de certaines exceptions ou permissions discrétionnaires du Ministre. La législation qui régit notre holding

procède avec une approche contraire à ce principe. Elle permet aux compagnies d'exercer leur pleine capacité juridique sous réserve de règles de divulgation et de pouvoirs d'intervention de l'organisme de contrôle, l'Inspecteur Général des Institutions Financières.

C'est ainsi, par exemple, que tout important transfert d'actions de la Corporation du Groupe La Laurentienne doit faire l'objet d'une divulgation à l'Inspecteur Général des Institutions Financières ainsi que toutes transactions intéressées avec lien de dépendance. Quant aux conflits d'intérêts et à la structure du capital, la législation qui nous gouverne s'en remet dans son ensemble aux principes de droit commun.

L'historique législatif des institutions financières nous montre que l'on s'en est toujours tenu à l'application des principes de droit commun pour l'administration de nos entreprises. Nous pouvons même dire que cela est devenu une culture institutionnelle. On ne devrait pas dénier tout ce passé qui, somme toute, a donné de bons résultats mais, plutôt, s'attaquer fermement à améliorer ce système déjà en place.

PARTICIPATION DE NON-RESIDENTS DANS LA SOCIETE DE PORTEFEUILLE FINANCIERE REGLEMENTEE

Actuellement, le Groupe Victoire, un groupe financier français, détient plus de 20% du portefeuille de la Corporation du Groupe La Laurentienne.

Il faut également souligner la participation du groupe financier belge Cobepa et de l'American Family Life dans la Corporation du Groupe La Laurentienne. Ces deux institutions sont non-résidentes et leur participation combinée à celle du Groupe Victoire ont pour effet d'amener la détention de non-résidents dans la Corporation du Groupe La Laurentienne à près de 25%, soit la limite fixée dans le Livre Vert.

En outre, en vertu des nouvelles règles proposées, la détention du Groupe Victoire serait réputée illégale puisqu'excédant le plafond de 10% fixé pour un seul actionnaire étranger. Ces limites sont nettement trop restrictives.

L'internationalisation du monde financier est un fait bien connu. Si nous désirons étendre nos investissements à l'extérieur du pays, il nous semble que nous n'avons d'autre alternative que d'être plus souple à cet égard au Canada. Il faut conserver une bonne entente entre les pays où des investissements réciproques sont effectués. Il est à craindre que si le gouvernement canadien impose des règles trop rigoureuses, nos sociétés feront l'objet de représailles dans d'autres pays.

A l'inverse, l'internationalisation permet également à nos sociétés d'émettre des actions sur les marchés boursiers internationaux.

Si le Canada ne veut pas devenir un flot séparé du monde financier international, il faut accepter que les étrangers puissent investir dans nos institutions afin que nous puissions obtenir un traitement comparable à l'extérieur du pays.

Nous suggérons que, de toute façon, la Corporation du Groupe La Laurentienne fasse l'objet d'une exception en raison des droits acquis qu'elle possède puisqu'au moment où le Groupe Victoire s'est joint au nôtre, aucune restriction n'était prévue dans la Loi sur les assurances de la Province de Québec.

**PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE FINANCIÈRE RÉGLEMENTÉE
DANS UNE SEULE INSTITUTION DE CHAQUE CATÉGORIE**

Sous réserve de certaines exceptions telles les compagnies d'assurances générales et les compagnies financières réglementées ayant un rayonnement régional, une société de portefeuille financière réglementée ne pourrait détenir plus d'une institution financière de chaque catégorie. Ainsi, notre holding pourrait détenir directement une seule compagnie d'assurance-vie, une compagnie de fiducie, une société de prêts hypothécaires, etc...

Il y a lieu de s'interroger sur le bien-fondé d'une telle structure. Il faut bien comprendre que même si une société de portefeuille détient plus d'une société financière réglementée d'un même type, cela n'implique pas que ces sociétés auront des activités totalement similaires ou axées vers un même marché (Ex: type de produits, territoires desservis). En somme, deux sociétés financières réglementées du même type peuvent poursuivre des missions et des objectifs distincts.

Cet énoncé limite également la capacité actuelle de développement permise à notre Groupe. Cela affecte deux détentions de la Corporation du Groupe La Laurentienne qui effectuent toutes deux des opérations bancaires, soit la Banque d'Epargne au Canada et Laurentian Financial Services Limited, une banque étrangère.

Au surplus, la Corporation du Groupe La Laurentienne détient par l'intermédiaire de deux holdings la quasi totalité des actions de L'Impériale et de Laurier Life, deux sociétés d'assurance-vie à charte fédérale. Il y a donc lieu de s'interroger sur l'impact de cette interdiction quant au sort qui leur sera réservé en raison de cet énoncé du Livre Vert.

STRUCTURE DU CAPITAL

La réforme entend restreindre l'émission de titres de la société de portefeuille financière réglementée à ceux représentant du capital et non des dettes. Dans un effort de modernisation de la législation, il est également suggéré d'adopter une définition de capital.

En plus des principes comptables, plusieurs législations (Valeurs Mobilières, Loi sur les assurances, Règles de la Bourse etc.) encadrent déjà la notion de capital. C'est pourquoi nous nous interrogeons sur la nécessité d'ajouter à ces règles existantes une nouvelle définition qui ne viendrait qu'ajouter à la problématique actuelle où les notions de capital ne sont pas toujours concordantes.

Les éléments de cette définition tels qu'exposés, nous apparaissent trop restrictifs puisqu'ils auraient pour effet de rendre, par exemple, les prêts en sous-ordre ou subordonnés sous la catégorie de dettes et non de capital, cela contrairement à l'acceptation de ces formes de financement comme étant du capital par les lois sur les assurances et sur les valeurs mobilières québécoises.

Il est mentionné dans le Livre Vert la possibilité d'exiger des sociétés de portefeuille financières réglementées qu'elles fournissent une infusion de capital et qu'elles donnent des garanties à l'égard de leur institution. Cette philosophie va à l'encontre des pratiques établies de la Corporation du Groupe La Laurentienne qui a toujours favorisé le prêt à ses entreprises affiliées plutôt que de leur accorder des garanties. À l'égard d'un créancier traitant à distance, il nous apparaît plus dangereux d'accorder des garanties que de prêter directement puisqu'en cas d'incapacité d'une filiale à remplir ses obligations, le créancier exercera ses recours conjointement contre la filiale et sa caution. Encore une fois, nous devons souligner que notre loi habilitante ne pose aucune restriction de cette nature.

Au surplus, la volonté exprimée de concevoir une définition commune de capital nous semble aller à l'encontre de la juridiction habilitante de notre holding financier.

DETENTION DE HOLDINGS PAR LA SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE FINANCIÈRE RÉGLEMENTÉE

Le Livre Vert souligne que la société de portefeuille financière réglementée ne pourra détenir de participations dans une autre société de portefeuille réglementée.

Nous nous interrogeons sur le bien-fondé d'une telle mesure qui a pour effet de centraliser toutes les activités d'un groupe sous une seule et même société de portefeuille financière réglementée. Cette interdiction va à l'encontre de la Loi sur les assurances du Québec où la détention de plusieurs holdings est possible sous réserve d'engagements que ceux-ci doivent déposer auprès de l'Inspecteur Général des Institutions Financières.

Entre autres, Le Fonds Laurentien, le Fonds F-I-C, Anglo Permanent Corporate Holdings et Laurentian Group Financial Corporation, quatre détentions importantes du Groupe La Laurentienne, entrent sous la définition de société de portefeuille financière réglementée. Ces quatre holdings détiennent à leur tour des participations dans plusieurs sociétés financières réglementées. Quel sort leur sera-t-il réservé sous la nouvelle législation?

CREATION D'UNE BANQUE DE L'ANNEXE C

A) PRET COMMERCIAL

Dans le cadre suggéré, nous notons que le prêt commercial, tel qu'il sera défini, sera une fonction presque exclusivement dévolue aux banques, notamment aux banques de l'Annexe C qui seront créées. Actuellement deux compagnies de fiducie, une société de prêts et placements, respectivement Yorkshire Trust, Les Fiduciaires et Crédit Foncier, toutes à charte provinciale, effectuent de telles activités. Devront-elles cesser ces activités ou devenir une banque pour pouvoir les exercer pleinement si les propositions visées devenaient réalité?

Comme nous l'avons souligné, nous ne voyons pas la nécessité d'une nouvelle définition de capital puisque d'autres législations traitent de cet aspect. La dévolution de ce pouvoir aux banques, sous réserves de discrétions ministérielles, nous semble aller à l'encontre des grands principes directeurs contenus dans le Livre Vert et, spécifiquement, de l'harmonisation des relations fédérale-provinciale.

B) SORT DE LA BANQUE D'EPARGNE EN VERTU DU LIVRE VERT

La Banque d'Epargne est la seule banque régie par la loi concernant les banques d'épargne de la province de Québec. Le Groupe La Laurentienne détient au-delà de 30% des actions de la Banque d'Epargne. En 1982, le projet de réforme des sociétés de fiducie favorisait la transformation de cette banque en une fiducie ou une société d'épargne et de prêts. La Banque d'Epargne aurait alors conservé intacte son appellation actuelle. D'une façon préliminaire et suite à la publication du Livre Vert ainsi qu'à quelques rencontres avec des représentants du Ministère des Finances, le Groupe La Laurentienne analyse la possibilité de transformer la Banque d'Epargne en une banque de l'Annexe B ou C.

En devenant une institution régie par la Loi sur les banques, la Banque d'Epargne verrait ses deux principales détentions devenir illégales. En effet, le Crédit Foncier et les Fiduciaires sont respectivement une société de crédit et une compagnie de fidéicomis à chartes provinciales. La Loi sur les banques refuse toute détention d'une société de prêts par une banque, à moins que celle-ci ne soit régie par une incorporation fédérale et interdit la détention des actions de toute compagnie de fiducie de quelque juridiction soit-elle.

De plus, le Livre Vert stipule que toute banque de l'Annexe C devrait être détenue par une société de portefeuille financière réglementée, sous réserve des modalités d'enregistrement qui y sont prévues.

Ainsi, le transfert de la Banque d'Epargne sous la Loi sur les banques aurait pour effet d'entraîner la société de portefeuille financière réglementée détenant la Banque et les filiales de cette dernière sous juridiction fédérale. Ce principe va à l'encontre des législations fédérales ou provinciales en matière d'assurance et de fiducies où l'on ne retrouve aucune obligation de ce type.

Encore une fois, en vertu du principe de l'harmonisation des relations entre les divers paliers de gouvernement, nous ne comprenons pas pourquoi la législation dénierait le droit à une banque de détenir des filiales à charte provinciale. Quant à l'interdiction pour une banque de détenir une société de fiducie, nous proposons que la nouvelle législation tienne compte à tout le moins de la structure existante de la Banque d'Epargne et décrète en ce sens une exception.

Enfin, nous notons que les règles sur les réserves prévues à la Loi sur les banques vont nettement au-delà des normes applicables à la Banque d'Epargne présentement. Si la Banque d'Epargne devenait une banque

au sens de la Loi sur les banques, nous proposons que des mesures transitoires soient instaurées afin d'atténuer l'écart existant entre les réserves actuellement prévues à la Loi sur les banques et à la loi concernant les banques d'épargne de la province de Québec.

Nous nous réjouissons de la proposition contenue dans le Livre Vert à l'effet d'abolir l'exigence de réserves sur les dépôts bancaires à terme d'au moins un an.

PARTICIPATION DES SOCIÉTÉS FINANCIÈRES RÉGLEMENTÉES DANS LE CAPITAL DE LEURS SOCIÉTÉS AFFILIÉES

Selon la structure envisagée, les sociétés financières actives ne détiendraient aucune participation dans le capital de leurs sociétés affiliées. Nous ne croyons pas qu'une telle interdiction doive exister. Plutôt que d'interdire ces pratiques qui amenuisent la personnalité juridique de nos entreprises, il nous semblerait plus opportun d'imposer des règles de divulgation ou des tests de contrôle afin de s'assurer que ces détentions ne vont pas à l'encontre de l'intérêt public et n'ont pas pour but de déstabiliser la sécurité financière de certaines entreprises membres d'un même groupe.

Ce principe va à l'encontre de notre structure actuelle où certaines filiales de la Corporation du Groupe La Laurentienne possèdent des intérêts dans d'autres compagnies affiliées. Entre autres, la Laurentienne Générale détient des participations dans Canagex Placements Ltée et dans le Fonds F-I-C. Inc. et L'Impériale détient des participations dans Laurentian Financial Services Limited.

PARTIE 11

REGLES APPLICABLES AUX COMPAGNIES D'ASSURANCE-VIE

A CHARTE FEDERALE

OPERATIONS A L'EXTERIEUR DU PAYS

Bien que non abordé dans le Livre Vert, nous suggérons que, nonobstant la capacité corporative des compagnies d'assurance au Canada, celles-ci soient autorisées à pratiquer à l'extérieur du pays les mêmes activités qui sont dévolues aux compagnies incorporées dans ces juridictions étrangères.

De plus en plus, les compagnies d'assurance canadiennes deviennent présentes et actives à l'extérieur du pays. Nous souhaitons qu'elles puissent jouir des mêmes règles corporatives que les compagnies qui opèrent sur ces territoires afin de ne pas être désavantagées par rapport à la compétition.

POUVOIRS DE PLACEMENTS DANS LES FILIALES

Nous nous réjouissons du principe directeur contenu dans le Livre Vert à l'effet que tous les placements doivent être exécutés en fonction d'un devoir fiduciaire de prudence. En cela, ce concept rejoint celui de personnes prudentes et raisonnables adopté dans la Loi sur les assurances du Québec. Il en va ainsi avec les critères de nature qualitative qui sont remplacés par des notions purement quantitatives.

Cependant, il nous semble que les plafonds fixés de 5 et 2% respectivement pour l'ensemble des filiales et dans une seule filiale sont insuffisants. Il en est de même pour une mutuelle qui déciderait de détenir ses filiales par une société de portefeuille. Même en tenant compte de la consolidation des actifs dans une telle éventualité, les plafonds déterminés seraient, croyons-nous, trop bas compte tenu des expériences d'investissements que notre groupe a connues au cours des dernières années. Il nous semble que des plafonds si faibles ont pour effet d'accentuer la disparité entre les petites et grandes compagnies d'assurance qui, de par leurs actifs considérables, peuvent investir des montants beaucoup plus élevés.

Pour les fins des plafonds en matière de placements, il serait peut-être souhaitable de caractériser la nature des filiales comme il a été fait au Québec.

Ainsi, compte tenu des règles actuellement en vigueur au Québec, il nous semble que les plafonds suivants seraient appropriés:

- 4% de l'actif pour une filiale d'institution financière non réglementée;
- 15% de l'actif pour l'ensemble des filiales d'institutions financières non réglementées;

- 15% de l'actif pour une filiale d'institution financière réglementée;
- 50% de l'actif pour l'ensemble des placements d'immeubles, dans des institutions financières non réglementées et dans des institutions financières réglementées.

Lorsqu'une société de portefeuille détiendrait des filiales en lieu et place de la mutuelle, ces plafonds s'appliqueraient en les comptabilisant avec la portion d'actifs auxquels correspond la détention de la mutuelle dans la société de portefeuille.

Enfin, l'article 33 de la Loi actuelle sur les assurances est trop restrictif en ce qui concerne les investissements qui peuvent être faits dans les compagnies d'un même groupe. En ce sens, nous sommes totalement d'accord avec la proposition de l'ACCAP qui consiste à augmenter ce pourcentage à 30%.

DETENTION DE COMPAGNIES A L'EXTERIEUR DU PAYS

La limite de 2% imposée pour toute détention à l'extérieur du pays dans une compagnie d'assurance-vie est insuffisante. Cette limite a été introduite pour répondre à un besoin particulier et n'est plus appropriée au contexte actuel de l'internationalisation des institutions financières. Nous suggérons que ce plafond soit nettement haussé.

La discrétion ministérielle qui est prévue dans le Livre Vert nous semble un obstacle qui n'a pas sa raison d'être. Présentement, les compagnies qui investissent dans des compagnies d'assurance-vie étrangères doivent avoir recours systématiquement à cette discrétion ministérielle.

PARTIE 111

NOTIONS D'ENSEMBLE DE LA NOUVELLE LEGISLATION

POUVOIRS CORPORATIFS

Le Livre Vert privilégie la diversification des groupes financiers par la voie de filiales. Cette approche est différente de la philosophie du législateur québécois qui notamment, par le projet de loi 75, a pris une direction axée sur la diversification mixte.

C'est ainsi qu'en plus des pouvoirs traditionnels des assureurs de personnes, soit les assurances et les rentes, les compagnies québécoises sont dévolues de pouvoirs connexes à leurs activités, soit:

- l'exercice, à l'égard des contrats de rente qu'ils administrent et des sommes assurées qu'ils conservent pour le bénéfice d'autrui, des activités qu'une compagnie de fidéicommiss peut exercer;
- l'exercice, à l'égard des activités pour lesquelles une autre loi lui reconnaît compétence, des activités qu'une compagnie de fidéicommiss peut exercer;
- le financement des primes d'assurance et des cotisations de rente;
- les services de dépôt et de garde de valeur;
- la vente des produits d'une institution financière;
- le crédit-bail;
- la gestion des immeubles.

De plus, le Ministre des Finances peut autoriser l'exercice par voie réglementaire de toute autre activité à une compagnie d'assurance. Il est à noter que ces pouvoirs complémentaires peuvent être exercés directement jusqu'à un maximum de 2% des revenus bruts de l'entreprise.

Il apparaît donc difficile de pouvoir harmoniser les deux conceptions auxquelles nous faisons face, tant dans le projet de loi 75 que dans le Livre Vert.

L'approche québécoise permet d'évoluer sans nécessairement aller jusqu'au bout de la diversification.

Les assureurs de personnes ont vu au fil des ans se profiler un déclin de leur clientèle au profit des autres institutions financières en raison notamment de leur incapacité corporative à s'ajuster aux forces et aux tendances du marché.

Il nous apparaît essentiel que les compagnies d'assurance aient le pouvoir d'exercer des activités connexes à leurs activités de base afin d'affronter le défi qu'est celui de satisfaire les besoins financiers des consommateurs. En cela, nous croyons que les pouvoirs supplémentaires qui nous ont été dévolus par le législateur québécois ne sont qu'un complément naturel au maintien de leur dynamisme et de leur place parmi les quatre piliers.

CHEMINEMENT INTERNE DE L'INFORMATION: "CLOISONNEMENT"

Nous croyons que les règles de cloisonnement de l'information entre compagnies d'un même groupe prônées dans le Livre Vert devraient être assouplies pour tenir compte des besoins de rentabilité et de marketing des compagnies d'assurance et des institutions financières.

Le networking qui est prévu dans le Livre Vert, et qui est déjà une réalité en vertu de la législation québécoise, risque de devenir un attribut inopérant si des dispositions comme celles envisagées étaient mises en place. En effet, l'échange d'informations et notamment, la mise en place de listes de clients, est essentielle à l'instauration d'un système de networking dans une compagnie d'assurance. Au plan technologique, plusieurs conglomérats pour des raisons d'efficacité et de rentabilité ont axé leur développement informatique à court et moyen terme sur l'échange d'informations et même la mise en place d'un compte-client universel.

Nous croyons que les compagnies devraient avoir l'obligation d'adopter un code de déontologie plutôt que d'être encadrées par des normes s'appliquant spécifiquement aux institutions financières. Si cette approche n'est pas retenue, nous favorisons l'adoption d'une loi générale portant sur le traitement de l'information. Les institutions financières ne doivent pas être les seules à voir leur traitement de l'information régi au Canada.

La France, l'Allemagne, la Suède et l'Angleterre possèdent des lois d'application générale sur l'utilisation privée des informations privilégiées recueillies par des entreprises privées. La plupart de ces lois stipulent que:

- les individus peuvent exiger que les renseignements amassés sur eux leur soient communiqués;
- les renseignements peuvent faire l'objet de révision et de correction par l'individu s'ils apparaissent inexacts;
- la collecte de renseignements doit être limitée aux objets ou à la nature du dossier nécessitée par l'information;
- les renseignements recueillis doivent être "fair" et "lawful", adéquates, exactes, à jour, pertinentes, non excessives;
- la conservation des renseignements informatisés ne doit pas durer plus longtemps que nécessaire.

A notre avis, ces notions sont nécessaires pour assurer une protection adéquate du citoyen. Elles peuvent être facilement mises en place et régies par l'industrie elle-même.

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Nous appuyons l'énoncé du Livre Vert qui veut que les administrateurs soient instruits d'un rôle plus important et surtout plus responsable.

Cependant, ce principe ne doit pas être consacré par une réglementation des critères de qualité personnelle devant être réunis pour être apte à siéger sur un conseil d'administration.

Encore en cette matière, l'autoréglementation nous semble de mise. L'exemple québécois où l'Inspecteur Général peut révoquer ou émettre un permis, à la condition que les administrateurs et dirigeants possèdent les connaissances et la compétence administratives et technique requise pour administrer la corporation de manière à mériter la confiance du public dans la pratique des catégories d'assurance envisagées, semble être une avenue adéquate.

De plus, nos tribunaux ont sans cesse relevé au fil des ans le degré de compétence requis pour être administrateur. Ces critères d'homme prudent et raisonnable sont maintenant rattachés au type de fonction et à l'importance des affaires de la compagnie.

Par ailleurs, le niveau de responsabilité des administrateurs de la société de portefeuille réglementée prévu dans le supplément technique nous semble discordant des règles touchant la responsabilité civile actuelle. Il est inquiétant de voir la responsabilité des administrateurs d'une société de portefeuille réglementée s'étendre aux actes et gestes des administrateurs d'une compagnie affiliée. Il faut prendre en considération que de telles règles risquent d'éloigner des conseils d'administration d'une société de portefeuille réglementée plusieurs personnes possédant les compétences et les habilités requises pour y siéger.

Il nous apparaît qu'on devrait également abolir les restrictions dans la Loi sur les banques et dans toute autre législation à venir empêchant une personne de siéger sur des conseils d'administration de compagnies liées.

L'obligation pour chaque compagnie de se doter d'un code de déontologie et d'une politique de transactions intéressées, que plusieurs compagnies d'assurance ont déjà adoptés, sont, croyons-nous, plus aptes à respecter l'évolution du secteur financier où les interrelations vont sans cesse grandissantes.

Il serait illusoire de vouloir scinder les politiques de cohésion que les groupes financiers tendent d'établir par des restrictions qui n'ont plus leur raison d'être.

Enfin, il nous semble que l'approche américaine d'une conception souple et moderne devrait être retenue.

"There, the application of the standard of a trustee has been rejected in favor of the fairness to allow the flexibility required by modern corporate business. The interest of corporations are often so interwoven that it is desirable to have common directors in their respective management bodies. In order to respond to the demands created by corporate expansion, the Courts have adopted the elastic rule that the transactions or interlocking directors are valid unless unfair."

J. Smith - Corporate Executives
in Quebec, Page 230.

SYSTEME DE SURVEILLANCE

Nous suggérons que le nouvel organisme de contrôle qui sera mis en place jouisse de pouvoirs favorisant l'autoréglementation et la transparence des entreprises sous sa juridiction.

Encore une fois, il nous apparaît que ces deux derniers critères doivent prévaloir sur toute législation d'exception où les entreprises de notre secteur perdraient ou verraient amenuiser leur véritable personnalité juridique.

En cela, il nous semble opportun de citer la structure propre au Québec où l'Inspecteur Général des Institutions Financières assume ce rôle avec l'apport des nouvelles législations qui vont en ce sens (par exemple: La loi sur les assurances).

L'obligation des compagnies québécoises de se soumettre à des divulgations de leurs transactions, les engagements que doivent souscrire certaines filiales tel qu'expliqué auparavant, sont des éléments qui assurent la protection du public tout en évitant une escalade des législations prohibitives qui souvent ont des portées plus ou moins souhaitables et appropriées. La Loi sur les assurances prévoit en plus l'obligation pour chaque compagnie de créer un comité de vérification, de mettre en place une politique de placements et de joindre aux états annuels un certificat fourni par un actuaire attestant que les réserves ne sont pas inférieures à celles prévues par la Loi.

Dans son ensemble, les sociétés d'assurance, de fiducie, les compagnies de courtage et de valeurs mobilières québécoises n'ont pas fait depuis de nombreuses années l'objet de faillite ou de liquidation forcée. Les règles de surveillance en place et l'attitude vigilante de l'Inspecteur Général des Institutions Financières préservent l'intégrité de nos institutions.

A cet égard, nous prenons acte du passage suivant tiré du supplément technique qui stipule que:

"Il importe, pour des raisons d'efficience, de veiller à ce que la réglementation de la supervision des institutions financières ne leur impose pas un fardeau excessif. A cet égard, plus les institutions pratiqueront l'autoréglementation, moins l'état aura un rôle important à jouer".

Le système de contrôle qui sera mis en place se doit d'assurer et de maintenir la solvabilité des institutions financières par les moyens de surveillance les plus appropriés, mais sans imposer à ces dernières des règles prohibitives. L'instauration de tests de réserves adéquats permettrait d'assurer fondamentalement la solvabilité des institutions financières tout en laissant aux compagnies visées des marges de manoeuvres acceptables dans leurs opérations courantes.

TRANSACTIONS INTERESSEES

La santé d'une famille financière comme le Groupe La Laurentienne repose sur sa cohésion d'action et sur l'interaction de ses composantes. L'approche favorisée dans le supplément technique visant à interdire toute transaction avec lien de dépendance nous semble mettre en péril cette philosophie d'affaires que nous entretenons.

Non seulement, considérons-nous que ces transactions ne mettent pas en danger l'intérêt du public si elles sont exécutées avec transparence et selon les normes comptables généralement reconnues, mais, au surplus, elles stimulent l'activité des membres d'un même groupe.

Déjà, plusieurs règles et organismes de contrôle sont chargés d'assurer la protection du public à ce chapitre, dont notamment l'Inspecteur Général des Institutions Financières, les surintendants fédéral et provinciaux des assurances, les inspecteurs des compagnies de fiducies et les commissions de valeurs mobilières. A notre avis, ces organismes et tout autre qui verraient le jour, s'ils possèdent les pouvoirs nécessaires, peuvent exercer une surveillance adéquate des transactions impliquant des liens de dépendance.

La Loi sur les assurances du Québec et son règlement d'application prévoient d'ailleurs deux notions de base qui assurent un contrôle strict de ces opérations entre compagnies d'un même groupe, à savoir:

- la transparence des compagnies impliquées dans de telles transactions par leurs divulgations obligatoires à l'Inspecteur Général des Institutions Financières;
- la règle de la juste valeur marchande lors de chaque transaction et le pouvoir qu'a l'Inspecteur Général des Institutions Financières de nommer un expert pour déterminer cette juste valeur marchande.

Ces deux notions ressemblent aux législations fédérales en matière d'impôt et de faillite où les transactions avec liens de dépendance ne sont pas interdites mais soumises à des règles précises où la juste valeur marchande est le dénominateur commun.

D'ailleurs, ces notions ont été également appliquées dans la Loi sur le contrôle des investissements étrangers et, plus récemment, dans la Loi sur Investissement Canada.

Plus précisément, en matière de prêts entre les compagnies d'un même groupe et les relations existant entre la société de portefeuille et ses filiales, nous croyons que le législateur doit prendre en considération la théorie de l'évolution du prêt. Le droit corporatif moderne reconnaît la validité de prêts effectués entre personnes liées. A cet effet l'article 123.66 de la Partie 1A de la Loi sur les compagnies québécoises mentionne que:

"Une compagnie ne peut accorder un prêt, un cautionnement ou toute autre forme d'aide financière à son actionnaire, à l'actionnaire de sa corporation mère ou à une personne pour acquérir ses actions s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'en raison de ce fait:

- elle ne pourrait acquitter son passif à échéance; ou
- la valeur comptable de son actif serait inférieure au total de son passif et de son compte du capital émis et payé".

Le Livre Vert parle abondamment de la modernisation du droit. L'application d'une norme générale similaire à celle s'appliquant à notre société de portefeuille devrait faire l'objet de considération dans la nouvelle législation.

De l'expérience vécue au sein de notre groupe, il ressort que les prêts qui ont été consentis à des filiales ont toujours eu un effet positif et n'ont pas mis en danger la sécurité du public.

Enfin, en matière de transactions intéressées, il faut bien distinguer entre les compagnies à capital-actions et les mutuelles d'assurance. Ces dernières n'ont pas d'actionnaires et à cet égard, il n'existe aucune possibilité que des fonds confiés à ces institutions pour fins de dépôts soient utilisés dans des transactions avec des compagnies liées pour le bénéfice des actionnaires majoritaires.

Nous souscrivons donc aux principes contenus dans l'approche #2 du supplément technique intitulé **Réglementation institutionnelle** qui favorise l'autoréglementation des institutions financières en matière de transactions intéressées.

INTERNATIONALISATION

Le monde financier voit chaque jour s'amenuiser les barrières territoriales. Notre groupe exerce directement et indirectement des activités aux Etats-Unis, en Angleterre et aux Bahamas. Nous sommes perplexes face aux restrictions de 10 et 25% qui sont proposées concernant les investissements étrangers puisqu'ils sont de nature à entraîner des représailles des autres pays dans lesquels nous faisons affaires.

Nous croyons que le gouvernement devrait examiner la possibilité d'assujettir les investissements étrangers effectués dans les institutions financières canadiennes à une loi générale d'application. Cette loi, d'une nature plus souple, cadrerait mieux avec l'internationalisation du secteur financier.

CONCLUSION

Le Groupe La Laurentienne croit fermement que les grands principes directeurs du Livre Vert peuvent devenir des réalités par l'autoréglementation de nos institutions et par l'établissement de systèmes de contrôle exigeant la transparence de ces mêmes institutions.

Nous sommes conscients que la nouvelle législation doit assurer l'intérêt du public. Toutefois, cette finalité ne doit pas être atteinte par une réduction de la capacité corporative de nos institutions ou par une réglementation supplémentaire.

Les groupes financiers canadiens font déjà face à une législation lourde et complexe si on la compare à certaines autres législations occidentales où les règles du jeu ont été assouplies et élargies (ex: Etats-Unis et Grande-Bretagne).

En bref, toute législation fédérale devrait, croyons-nous, favoriser:

- l'harmonisation des relations fédérales provinciales par le respect de l'intégrité juridictionnelle des provinces;
- l'application des règles actuelles du droit commun portant sur les transferts d'actions, les transactions intéressées et les conflits d'intérêts;
- la mise en place d'un organisme de contrôle vigilant;
- l'application de test de solvabilité aux institutions financières plutôt que l'interdiction de poser plusieurs gestes qui sont permis par le droit corporatif général.

L'ensemble de nos institutions a toujours réussi à préserver l'intégrité du système financier canadien. Plutôt que de transformer radicalement les règles du jeu s'appliquant à ces entreprises, ne serait-il pas préférable d'améliorer et de mettre à jour les législations existantes afin de permettre l'essor de nos institutions.

A N N E X E

TABEAU 1

STRUCTURE DU GROUPE LA LAURENTIENNE

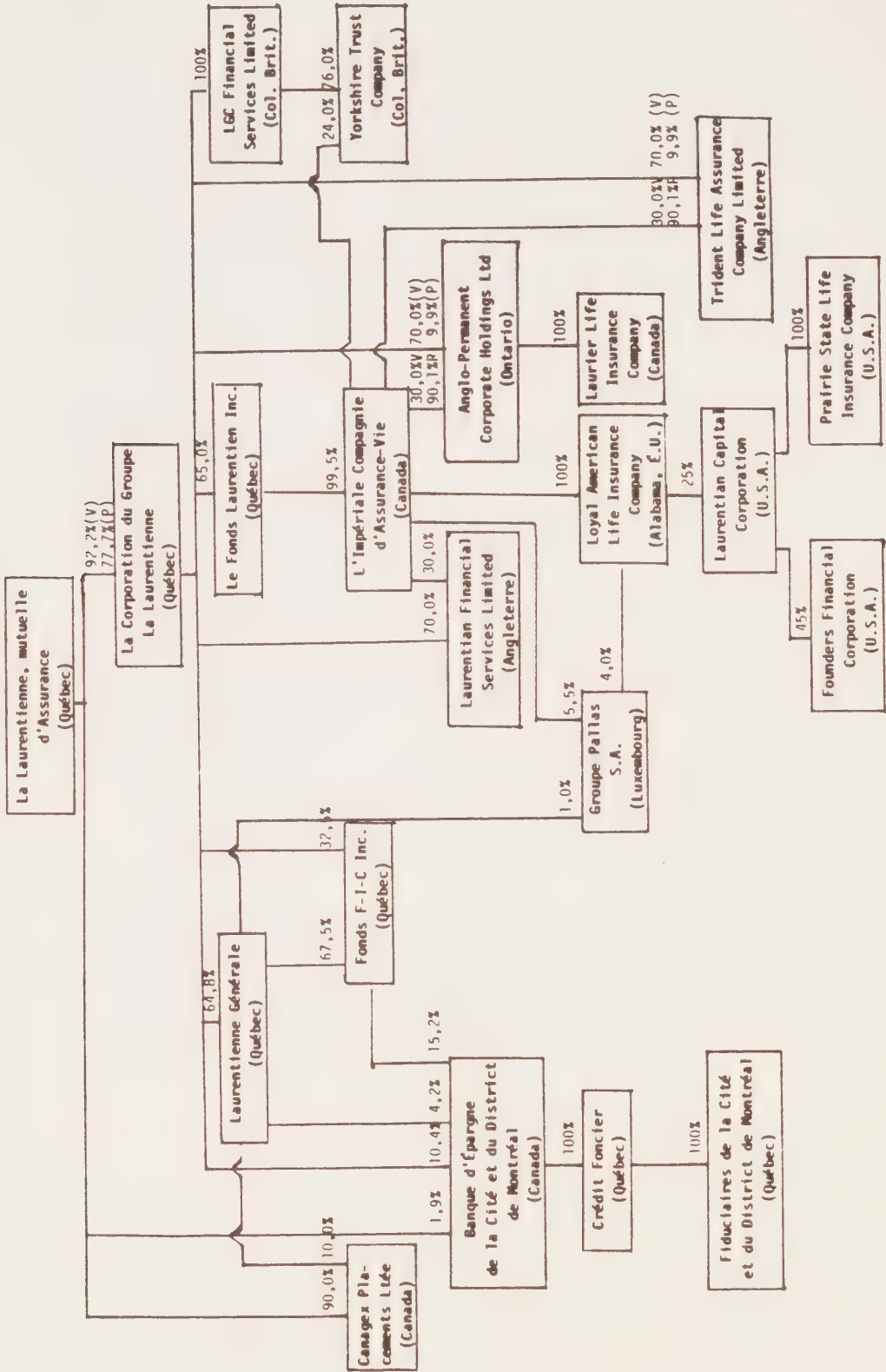


TABLEAU II
LE GROUPE LA LAURENTIENNE
DONNÉES FINANCIÈRES SÉLECTIONNÉES
31 décembre 1984
(en 000 \$ Can.)

	ACTIF		BÉNÉFICES NETS		PRIMES		REVENUS DE PLACEMENTS		TOTAL DES REVENUS	
	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983
La Laurentienne, Mutuelle d'Assurance	595 367	506 605	10 187	4 890	130 639	121 034	65 793	48 439	199 836	171 824
Corporation du Groupe La Laurentienne	2 974 736	2 774 520	16 119	19 985	580 399	540 819	274 945	283 683	862 195	833 354
Le Fonds Laurentien Inc.	58 667	52 770	7 365	4 608	---	---	7 497	4 663	7 497	4 663
L'Impériale, Cie d'Assurance-vie	2 594 100	2 322 148	16 767	12 937	394 927	394 396	257 071	267 428	651 998	621 824
Loyal American Life Insurance Co.	144 064	125 119	11 285	7 018	36 644	31 222	6 470	7 829	43 115	39 049
Anglo-Permanant (Laurier Life)	10 523	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Les Immeubles Imbrook Limitée	200 832	184 479	833	1 578	---	---	27 739	21 780	27 739	21 780
Impeco Properties (G.B.) Limited	37 940	---	(556)	---	---	---	3 110	---	3 110	---
La Prévoyance Compagnie d'Assurances	288 114	281 619	5 883	9 293	211 355	218 699	15 171	12 056	200 643	197 939
La Personnelle, Cie d'Assurance	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
du Canada	28 648	28 722	(417)	346	21 375	20 843	1 276	1 187	22 651	22 030
La Laurentienne du Pacifique Cie d'Ass.	13 314	10 544	(406)	(142)	12 483	9 946	745	366	13 228	10 312
Fonds F.I.C. Inc.	47 358	34 904	3 654	6 676	---	---	3 014	4 131	3 014	4 131
Le Groupe La Laurentienne (1)	3 453 053	3 164 075	10 187	4 890	711 038	661 853	340 738	332 122	1 062 031	1 005 178
Canagex Placements Ltée (2)	1 744 563	---	---	---	---	---	---	---	---	---

(1) Base consolidée de la Corporation du Groupe La Laurentienne et de la Laurentienne Mutuelle d'Assurance.

(2) Actifs sous gestion. Les renseignements sur les bénéfices et sur les revenus de 1984 ne sont pas significatifs.

13 mars 1985

TABLEAU 111**COMPAGNIES AFFILIEES ET ASSOCIEES DU GROUPE LA LAURENTIENNE**

La Laurentienne, mutuelle d'Assurance
Anglo Permanent Corporate Holdings Ltd
Banque d'Epargne de la Cité et du District de Montréal
Le Bouclier Canadien, Compagnie d'Assurances
Laurentian Financial Services Limited
Canagex Placements Ltée
Capital Investors Life Insurance Company (U.S.A.)
Castlemere Properties Ltd
La Corporation du Groupe La Laurentienne
Crédit Foncier
Fiduciaires de la Cité et du District de Montréal Ltée
F-I-C Investments Ltd
Fonds F-I-C Inc.
Fonds Laurentien Inc.
Geoffrion, Leclerc Inc.
Gestion Geoffrion Leclerc Inc.
Grandchester Properties Ltd
Imbrook Properties Ltd
Les Immeubles Francana
Impan Properties Ltd

Impco Health Services Ltd
Impco Investment Management Ltd
Impco Properties Ltd (G.B.)
Impco Properties Ltd (Ont.)
L'Impériale, Compagnie d'Assurance-Vie
Imperial Life (U.K.) Ltd
Imperial Life Property Management (G.B.)
The Invicta Investment Company Ltd (G.B.)
Laurentian Capital Corporation
Laurentian Financial Services
Laurentian Investments Management Ltd
La Laurentienne, Compagnie d'Assurances générales
La Laurentienne du Pacifique
Laurier Life Insurance Co.
Long Beach Development Corporation
Loyal American Life Insurance Company (U.S.A.)
Network Medical Ltd (G.B.)
La Personnelle, Compagnie d'Assurance du Canada
Prairie States Life Insurance Company (U.S.A.)
Property Investment and Finance Ltd

Property Investment and Finance (Development) Ltd

La Société de Développement Francana

La Société de fiducie du Crédit Foncier

Yorkshire Trust Company

Founders Financial Corporation

Trident Life Ass. Co. Ltd



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Laurentian Group Ltd.:

Claude Castonguay, Chairman and Chief Executive Officer.

From the Traders Group Limited:

Michael A. Hasley, Executive Vice-President, Guaranty
Trust Company of Canada;

Alan Marchment, President and Chief Executive Officer.

Du Groupe Laurentien Ltée.:

Claude Castonguay, président-directeur général.

Du «Traders Group Ltd»:

Michael A. Hasley, vice-président exécutif, Compagnie
Guaranty Trust du Canada;

Alan Marchment, président-directeur général.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 60

Thursday, September 12, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 60

Le jeudi 12 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 60

Thursday, September 12, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 60

Le jeudi 12 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert Toupin

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell
Jack Ellis
Jim Jepson
Donald Johnston
Steven Langdon
Claude Lanthier
George Minaker
Aideen Nicholson
Louis Plamondon
Nelson Riis
Bernard Valcourt
Pierre Vincent
Geoff Wilson

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux
Murray Cardiff
Clément Côté
Simon de Jong
Murray Dorin
Scott Fennell
Sid Fraleigh
Alfonzo Gagliano
Paul Gagnon
Raymond Garneau
Nic Leblanc
Shirley Martin
Paul McCrossan
Lorne Nystrom
Norm Warner

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 12, 1985
(84)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:35 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Jim Jepson, Donald Johnston, Claude Lanthier, George Minaker, Aileen Nicholson, Nelson Riis, and Bernard Valcourt.

Alternates present: Murray Dorin and Norm Warner.

Other Member present: Michael Cassidy.

Witnesses: From the Canadian Bankers Association: Alan R. Taylor, Chairman of the Executive Council and President & Chief Operating Officer, The Royal Bank of Canada; J.R. Altenau, Chairman of the Schedule "B" Foreign Banks Executive Committee and President & Chief Executive Officer, Manufacturers Hanover Bank of Canada; Robert M. MacIntosh, President; Gilles Mercure, Vice-Chairman of the Executive Council and President & Chief Operating Officer, National Bank of Canada; D.A. Rattee, Vice-Chairman of the Executive Council and Executive Vice-President and Chief General Manager Continental Bank of Canada.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Tuesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Alan R. Taylor made a presentation and, with the other witnesses, answered questions.

At 10:58 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:04 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Questioning of the witnesses was resumed.

The Chairman authorized that the brief presented by the Canadian Bankers' Association be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "FNCE-50"*).

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 12 SEPTEMBRE 1985
(84)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 9 h 35, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Jim Jepson, Donald Johnston, Claude Lanthier, George Minaker, Aileen Nicholson, Nelson Riis, Bernard Valcourt.

Substituts présents: Murray Dorin, Norm Warner.

Autre député présents: Michael Cassidy.

Témoins: De l'Associations des banquiers canadiens: Alan R. Taylor, président du conseil exécutif, et président-directeur général, Banque royale du Canada. J.E. Altenau, président du Comité exécutif des banques étrangères de l'annexe «B», et président-directeur général, Banque «Manufacturers Hanover» du Canada; Robert M. MacIntosh, président; Gilles Mercure, vice-président du Conseil exécutif, et président-directeur général, Banque nationale du Canada; D.A. Rattee, vice-président du Conseil exécutif, et président-directeur général, Banque continentale du Canada.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»:* E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mardi 26 juin 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (Supplément technique) (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

Alan R. Taylor donne un exposé, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

A 10 h 58, le Comité interrompt les travaux.

A 11 h 04, le Comité reprend les travaux.

L'interrogatoire des témoins reprend.

Le président permet que le mémoire présenté par l'Association des banquiers canadiens figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir appendice «FNCE-50»*).

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING (85)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:30 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Claude Lanthier, Aileen Nicholson, Louis Plamondon and Bernard Valcourt.

Alternates present: Simon de Jong, Murray Dorin, Shirley Martin and Norm Warner.

Witnesses: *From the Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers Association:* Patrick Durepos, President; Marshall J. Stewart, Vice-President. *From the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA):* A.J. Dilworth, FCA, Chairman, CICA Task Force to review the accounting and auditing implications of the Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion; David Payne, FCA, Member of the CICA Task Force. *From the Bank of Montreal:* Mr. Mulholland, Chairman and Chief Executive Officer; Glenn R. Rourke, Senior Vice-President, Corporate and Government Banking.

In attendance: *From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Tuesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Patrick Durepos made a statement and, with Marshall J. Stewart, answered questions.

A.J. Dilworth made a statement and with David Payne, answered questions.

At 4:58 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 5:03 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Mr. Mulholland made a presentation and answered questions.

The Chairman authorized that the briefs presented by the Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers

A 12 h 30, le Comité interrompt les travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (85)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 15 h 30, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Claude Lanthier, Aileen Nicholson, Louis Plamondon, Bernard Valcourt.

Substituts présents: Simon de Jong, Murray Dorin, Shirley Martin, Norm Warner.

Témoins: *De la Fédération canadienne des associations d'agents et de courtiers d'assurance:* Patrick Durepos, président; Marshall J. Stewart, vice-président, ICCA; *De l'Institut canadien des comptables agréés:* A.J. Dilworth, F.A.C., président, Groupe d'étude chargé d'examiner les répercussions qu'entraîne le document intitulé «La réglementation des institutions financières: Propositions à considérer», sous le rapport des opérations et des vérifications comptables; David Payne, F.C.A., membre du groupe d'étude de l'ICCA. *De la Banque de Montréal:* M. Mulholland, président-directeur général; Glen R. Rourke, premier vice-président, Direction des grandes entreprises et des administrations publiques.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement:* Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»:* E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mardi 26 juin 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (Supplément technique) (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

Patrick Durepos fait une déclaration, puis lui-même et Marshall J. Stewart répondent aux questions.

A.J. Dilworth fait une déclaration, puis lui-même et David Payne répondent aux questions.

A 16 h 58, le Comité interrompt les travaux.

A 17 h 03, le Comité reprend les travaux.

M. Mulholland donne un exposé et répond aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par la Fédération canadienne des associations d'agents et de courtiers

Association, by the Canadian Institute of Chartered Accountants and by the Bank of Montreal, be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendices "FNCE-51", "FNCE-52" and "FNCE-53" respectively*).

At 5:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

d'assurance, par l'Institut canadien des comptables agréés et par la Banque de Montréal figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (*voir appendices «FNCE-51», «FNCE-52» et «FNCE-53» respectivement*).

A 17 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

Greffier de Comité

Marie Carrière

Committee Clerk

EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Thursday, September 12, 1985

• 0938

The Chairman: Order, please.

Ladies and gentlemen, we are recommencing our hearings on the regulation of Canadian financial institutions and on the proposal for discussion produced by the government with its technical supplement and on the final report of the working committee on the Canada Deposit Insurance Corporation.

We have before us Allan R. Taylor, Chairman of the Executive Council, Canadian Bankers' Association, and President and Chief Operating Officer, Royal Bank of Canada, and Robert M. MacIntosh, President of the Canadian Bankers' Association. With them are Gilles Mercure, Vice-Chairman and present Chief Executive Officer of the National Bank of Canada; D.A. Rattee, Executive Vice-President and Chief and General Manager of the Continental Bank of Canada; and J.R. Altenau, present Chief Executive Officer of the Manufacturers Hanover Bank of Canada.

Gentlemen, welcome. The question of banks and banking has become rather prominent in the media over the last few days. But our real purpose is to discuss some excellent briefs you presented.

• 0940

It is our practice to append your briefs and presentations—and indeed, you have made in a sense three presentations to us at today's meeting, and we will append these to the meeting. We would appreciate it if you would open the matter with some very brief comments, so that questioning can commence.

Mr. Taylor, I believe you are making the presentation on behalf of the association.

Mr. Allan R. Taylor (Chairman of the Executive Council, Canadian Bankers' Association): Mr. Chairman, members of the committee, on behalf of the Canadian Bankers' Association, I would like to thank the committee for the opportunity to present our views today on the green paper, on the technical supplement, and on the Wyman committee report. In my remarks I would like to describe why the CBA feels these papers are important and to highlight some of the concerns we have with them. I will keep my opening remarks brief and my colleagues and I will be happy to try to answer any questions you may have at the end of the remarks.

Before turning to our specific concerns, I would like to compliment the government for recognizing the need to update the regulation of financial institutions in the light of the

TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le jeudi 12 septembre 1985

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît.

Mesdames et messieurs, nous reprenons les séances du Comité portant sur la réglementation des institutions financières canadiennes, et sur les propositions mises à l'étude par le gouvernement, en même temps que leur supplément technique, et le rapport final du comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Nous recevons ce matin M. Allan R. Taylor, président du Conseil exécutif de l'Association des banquiers canadiens, président et chef de l'exploitation de la Banque Royale du Canada, et M. Robert M. MacIntosh, président de l'Association des banquiers canadiens. Ils sont accompagnés de M. Gilles Mercure, vice-président du Conseil exécutif de l'Association des banquiers canadiens et président et chef des opérations de la Banque Nationale du Canada, de M. D.A. Rattee, vice-président et premier directeur général de la Banque Continentale du Canada, et de M. J.R. Altenau, président et chef de la direction de la Banque *Manufacturers Hanover* du Canada.

Messieurs, nous vous souhaitons la bienvenue. Comme vous avez pu le remarquer, il a beaucoup été question des banques et du commerce bancaire depuis quelques jours dans la presse. Mais nous sommes ici pour discuter autour de ces excellents mémoires que vous nous avez soumis.

Nous avons l'habitude de joindre en annexe au procès-verbal, le texte des mémoires et exposés; de fait vous nous en avez soumis trois pour la réunion d'aujourd'hui et ils figurent tous au procès-verbal de la réunion. Si vous le voulez bien, vous pourriez peut-être nous faire un exposé d'introduction assez bref pour que nous puissions ensuite passer à la période des questions.

C'est M. Taylor, si je ne me trompe, qui va d'abord prendre la parole au nom de l'Association.

M. Allan R. Taylor (président, Conseil exécutif, Association des banquiers canadiens): Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du Comité, au nom de l'Association des banquiers canadiens, je tiens à vous remercier de nous avoir invités à venir vous dire ce que nous pensons du Livre vert, du supplément technique qui l'accompagne et du rapport du comité Wyman. Je vais donc, au cours de cette introduction, vous expliquer en quoi ces documents revêtent une importance particulière pour l'ABC, tout en en faisant une analyse critique. Je serai bref, si bien que mes collègues et moi-même pourrons ensuite essayer de répondre aux questions que vous aimeriez nous poser.

Ces documents soulèvent de notre part un certain nombre d'objections, mais avant de vous les exposer j'aimerais féliciter le gouvernement pour l'attention qu'il accorde à la nécessité de

[Texte]

dramatic changes that have occurred in the past few years. Regulation that acknowledges these changes and anticipates those to come is vital.

I would like to add at this point that the banks generally support the September 1 Department of Finance proposals to make changes to the CDIC and to the powers of the regulators. In our view, this initiative recognizes the urgency for reform, particularly in the area of deposit insurance. It is, however, only an initial step in reforming the financial system.

About the regulatory structure, the banks are of the view that deposit insurance reform should be a top priority. This should precede any attempt to restructure financial markets along the lines proposed by the government in its green paper and technical supplement.

The banks feel strongly that a number of general principles must not be compromised in this reform. First, depositors must have comparable protection in all institutions. Secondly, institutions themselves should have a voice in the running of the deposit insurance system. Thirdly, the insurance system should work hand in glove with the system of primary regulation to ensure an efficient regulatory response to problem situations. Finally, the system should inject discipline into the marketplace.

The Wyman committee report contains many important recommendations for change to the current system of deposit insurance. The CBA is in agreement with many of these recommendations, particularly those dealing with market discipline and CDIC staffing and organization. However, we have a few concerns with the Wyman proposals, some of which I will touch upon briefly.

On the general regulatory powers of the CDIC, the banks are of the view that the CDIC must have broad enough powers to fulfil its mandate. However, we are opposed to vesting the corporation with powers which parallel and supersede those of the primary regulators.

I know Mr. Mercure feels somewhat differently on that particular issue, and I am sure he will be glad to elaborate during the questions which might follow.

As recognized by the Wyman committee, restoring market discipline is vital to the continued stability of the financial system. In this regard, we strongly endorse a system of co-insurance. The Wyman committee's proposal that co-insurance begin at dollar zero has many merits. However, if, as the Minister of State for Finance has indicated, the committee's proposal is not implemented, we would recommend an alternative co-insurance system which offers full protection to

[Traduction]

remettre à jour la réglementation des institutions financières, suite aux bouleversements radicaux auxquels nous avons assisté depuis quelques années. Il est donc essentiel que l'on adopte une nouvelle réglementation qui en tienne compte, dès à présent et pour l'avenir.

Dès maintenant, je dois dire que les banques sont en général favorables aux propositions de réforme présentées par le ministère des Finances le 1^{er} septembre qui concernent la SADC et les pouvoirs des autorités chargées de la réglementation. Si par ce geste le gouvernement reconnaît effectivement qu'il y a urgence, et notamment dans le domaine de l'assurance-dépôts, il ne représente à nos yeux qu'un premier pas.

En matière de réforme réglementaire, le secteur bancaire pense qu'il faudra donner une priorité absolue au chapitre de l'assurance-dépôts. Cette révision devra en effet avoir lieu avant toute tentative de restructuration des marchés financiers comme proposée par le Livre vert et le supplément technique présentés par le gouvernement.

Les banques tiennent notamment à ce qu'un certain nombre de principes généraux ne soient pas remis en cause par cette réforme. Et tout d'abord, celui selon lequel les déposants doivent être protégés de façon égale quelle que soit l'institution financière choisie. Deuxièmement, on devrait tenir compte, dans la gestion et l'organisation de l'assurance-dépôts, de l'avis des institutions elles-mêmes. Troisièmement, les responsables du système de l'assurance-dépôts devront travailler la main dans la main avec les autorités réglementaires, afin que celles-ci puissent apporter des réponses efficaces aux problèmes qui viendraient à se poser. Finalement, cette assurance-dépôts devra être révisée de façon à imposer un minimum de discipline au marché.

Le rapport du comité Wyman contient un certain nombre de recommandations importantes demandant une réforme du système d'assurance-dépôts. L'ABC approuve un grand nombre de ces recommandations, et notamment celle où il est question de discipline du marché, de la dotation des postes de direction de la SADC et de son organisation. Toutefois, nous sommes quelque peu en désaccord avec certaines des propositions du rapport Wyman, et permettez-moi de vous en toucher deux mots.

Si la SADC doit disposer de pouvoirs suffisamment étendus dans le domaine réglementaire pour remplir sa mission, les banques tiennent à ce que ces pouvoirs soient clairement distincts de ceux des autorités réglementaires, les premières concernées.

Je sais que M. Mercure est d'un avis légèrement différent du nôtre sur cette question, et je suis sûr qu'il se fera un plaisir de vous expliquer pourquoi.

Comme l'a reconnu le comité Wyman, il importe de redonner un certain sens de la discipline au marché si l'on veut instaurer la stabilité de l'ensemble du système. À ce sujet, nous sommes tout à fait favorables à l'idée du partage des risques. La proposition du comité Wyman selon laquelle ce partage des risques commencerait dès le versement du premier dollar nous semble tout à fait intéressante. Mais si, comme l'a indiqué la ministre d'État aux Finances, la proposition de ce comité

[Text]

a level which adequately protects these depositors. Our model calls for full protection to \$20,000 and 75% co-insurance between \$20,000 and \$75,000. We would stress, however, that some form of co-insurance must be implemented to enhance market stability.

A third proposal in the Wyman report which the banks feel strongly about is the deficit refinancing proposal. We do not consider that the participants in the CDIC should be asked to shoulder any part of the deficit resulting from payments in excess of agreed insurance limits in place at the time recent insolvencies occurred. The banks recognize their liability within the terms of the CDIC. This includes insured deposits up to the \$20,000 limit which prevailed when many of the recent insolvencies occurred, and deposits insured up to \$60,000 limit, only to the extent that this limit was in place at the time of the failures. In other words, we do not accept liability for losses associated with the retroactive increase in the insurance ceiling from \$20,000 to \$60,000.

• 0945

With respect to the method used to refinance the deficit attributable to the insurance scheme, a surcharge to cover the deficit might be an appropriate part of the solution. However, to increase the premium for the future would not be necessary if an effective regulatory regime is put into place.

In addition, we would stress that the issue of refinancing the current deficit must be viewed independently from the question of the ongoing funding of CDIC.

Let me turn now briefly to the green paper proposals. In our brief released in July, we indicated full support for the objectives laid out in the paper. We also endorsed the concept of the financial holding company as a means to improve the regulation of financial institutions while at the same time increasing the potential for competition. However, to achieve the government's goals of increasing competition while at the same time preserving financial market stability, we have some recommendations which will better meet these goals.

First, we see it as crucial that all banks be allowed to be part of a financial holding company and be allowed to participate in networking arrangements. This, in our opinion, is the only way to insure that a major segment of the Canadian population is served through the bank's existing extensive branch network. This reflects the fact that the majority of consumers use the banks as their primary financial institution, and many consumers are served only by banks.

Second, we are deeply concerned with the government's apparent support for a continued linking between financial and non-financial companies. We believe that a ban on industrial financial cross-ownership above the 10% threshold is crucial in preventing the threats posed by self-dealing. We also believe that existing conglomerates which combine these activities should be required to divest to the 10% level in a 10- to 15-year period.

[Translation]

n'était pas acceptée, nous avons un système de partage des risques à proposer grâce auquel le déposant nous semblerait protégé comme il convient. Nous proposons une protection à 100 p. 100 jusqu'à un plafond de 20,000\$, et une assurance à 75 p. 100 entre 20,000 et 75,000\$. Mais nous tenons à bien insister sur le fait que le partage des risques permettra de redonner au marché plus de stabilité.

Le rapport Wyman contient une troisième proposition, concernant le financement du déficit, à laquelle les banques sont radicalement opposées. Nous ne pensons pas qu'il appartienne aux cotisants de la SADC d'éponger cette part du déficit au-delà du plafond en vigueur au moment des faillites qui ont eu lieu récemment. C'est-à-dire que les banques reconnaissent leur responsabilité jusqu'à concurrence de ce plafond fixé par la SADC, et tel qu'il était en vigueur au moment de la faillite. Nous n'acceptons donc aucune responsabilité pour les pertes encourues lorsqu'elles correspondent à cette augmentation rétroactive du plafond de 20,000\$ à 60,000\$.

Pour ce qui est du financement du déficit correspondant strictement aux dispositions sur l'assurance, on pourrait effectivement envisager l'imposition d'une surtaxe. Toutefois, une réglementation suffisamment bien conçue devrait à l'avenir nous protéger de toute augmentation de la prime.

En outre, nous tenons à insister sur le fait que cette question du financement du déficit actuel est tout à fait distincte de celle du financement général de la SADC.

Permettez-moi de passer maintenant aux propositions du Livre vert. Dans notre mémoire du mois de juillet, nous nous déclarons totalement en accord avec les objectifs qui y sont exposés. Nous sommes également d'accord avec cette idée selon laquelle les sociétés de portefeuille financières pourraient être utilisées comme moyen d'améliorer la réglementation tout en stimulant la concurrence. Cependant, nous aurions un certain nombre de recommandations à vous soumettre, afin que cette concurrence accrue ne remette pas en cause la stabilité du marché financier.

Et premièrement, nous pensons essentiel que toutes les banques soient autorisées à faire partie d'une société de portefeuille financière et à participer à l'établissement de réseaux. Cela nous semble être la seule façon de garantir que ce secteur important de la clientèle canadienne desservie par les banques continue à pouvoir utiliser leur réseau de succursales. Tout cela pour tenir compte du fait que les banques sont la première institution financière à laquelle font appel les consommateurs, et parfois la seule.

Deuxièmement, nous nous inquiétons de constater que le gouvernement semble favorable à l'existence de liens entre les sociétés financières et les autres. En cas de prise de participation croisée entre le secteur financier et le secteur industriel, nous pensons important de maintenir un plafond de 10 p. 100 afin de prévenir les difficultés que posent les transactions à l'intérieur d'un même groupe. Nous pensons par ailleurs que les conglomerats qui se livrent à la fois à des activités financi-

[Texte]

Third, we are concerned that the green paper relies too heavily on regulation as a means of controlling improper behaviour. We suggest that a combination of ownership rules, regulation, stronger corporate governance and market discipline measures are much more effective than a complex regulatory system.

Mr. Chairman, we are aware that recent events have overtaken the green paper and the Wyman report. We do believe, however, that these reports, with modifications such as those we have recommended, present an important step in recognizing the need for change in the regulation of financial institutions.

We are prepared to try to answer the questions of your committee to the best of our ability.

Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Taylor.

We will commence our questioning with Mr. Riis.

Mr. Riis: Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Taylor, much, as you know, is said in the green paper about the need to change the regulatory system in order to ensure stability and confidence in the financial institutions of the country, and you make a number of references in this introductory statement about the concept of market discipline and the need for that. I want to ask first of all, based on recent events, does your organization, the CBA, believe that in the best interest of prudent banking—in the best interest of insuring that we have a strong, sophisticated banking system—that it was a prudent decision to provide a bail-out for all of the uninsured depositors in the Canadian Commercial Bank, and perhaps the Northland Bank?

Mr. A. Taylor: I would say that this, of course, is a subject tied to what we are saying, as you have presented the question. But, as a bank that participated in that bail-out, I would have to say that there are extenuating circumstances which would involve the system's stability that might come to bear that would give you cause to consider what might be required in government involvement and what might be required in that kind of support package that came into place.

• 0950

It would only be under conditions where you felt that the system was being challenged.

Mr. Riis: All right. Knowing the size of the Canadian Commercial Bank, kind of a minor player in the banking industry, let alone the total financial industry, as well as Northland if we were to include Northland... I am not talking about the original bail-out package particularly; I am talking about the decision to support all of the uninsured depositors, regardless of who they are. Do you think that is the kind of decision that encourages prudent banking practices?

[Traduction]

res et non financières, devraient être tenus de se défaire de leur participation dépassant le plafond des 10 p. 100 dans un délai de 10 à 15 ans.

Troisièmement, nous craignons que le Livre vert fasse trop confiance à la réglementation comme moyen d'éviter les débordements. Plutôt qu'une réglementation trop complexe, nous pensons qu'il serait plus judicieux de s'en remettre à une combinaison des divers éléments suivants: règles sur la propriété, réglementation, gestion plus stricte et mesures visant à imposer un minimum de discipline au marché.

Monsieur le président, nous savons que les derniers développements de la situation ont pris de court le Livre vert et le rapport Wyman. Cependant, et compte tenu des critiques que nous avons formulées, ces rapports attestent que l'on reconnaît la nécessité de réviser la réglementation des institutions financières.

Nous sommes prêts à essayer de répondre aux questions que le Comité aurait à nous poser.

Merci.

Le président: Merci, monsieur Taylor.

C'est M. Riis qui va ouvrir la période des questions

M. Riis: Merci beaucoup, monsieur le président.

Monsieur Taylor, comme vous le savez, on parle beaucoup dans le Livre vert de la nécessité de réviser la réglementation afin d'accroître la stabilité et la confiance que l'on peut avoir dans nos institutions financières; vous évoquez à plusieurs reprises, dans cette introduction, l'idée d'une discipline de marché et de la nécessité de prendre des mesures dans ce sens. Pensez-vous que la décision récente de rembourser tous les déposants non assurés de la Banque Commerciale du Canada, et peut-être même de la *Northland Bank*, ait été une décision prudente, conforme aux exigences de prudence de la pratique bancaire, et qu'elle aille dans le sens des intérêts d'un secteur bancaire moderne et solide?

M. A. Taylor: La façon dont vous présentez la question rejoint évidemment nos préoccupations. Mais en qualité de représentant d'une banque qui a participé au plan de sauvetage, j'aimerais dire que certaines circonstances particulières, de nature à remettre en cause la stabilité du système, vous amènent naturellement à envisager une intervention de l'État, et à réfléchir au plan de sauvetage que vous voulez mettre en place.

Cela, évidemment, lorsque vous avez l'impression que l'ensemble du système est menacé.

M. Riis: Très bien. Vous savez quelle était la taille de la Banque Commerciale du Canada, c'était un petit joueur dans l'ensemble du réseau bancaire, sans même parler de l'ensemble du secteur financier, et c'était la même chose pour Northland, si vous voulez en parler... Je ne mets pas en cause plus particulièrement le premier plan de sauvetage, je voudrais simplement aborder cette question de l'indemnisation de ces déposants qui n'étaient pas assurés, quelle que soit leur origine.

[Text]

Mr. A. Taylor: No. Let me say that I am generally opposed and the CBA is generally opposed to government intervention in providing a pay-out to uninsured depositors. Our views are clearly before you in our response to the Wyman report. We are saying that the government involvement would have to be considered very, very carefully because of what you are doing to the market discipline we think should be there. However, I would have to say in looking at the circumstances that are here—I have already mentioned that the system can come under pressure, and that was certainly the case, in my view, back in March and that was motivation for the people who participated at that time—that, given the circumstances now, I think you have to take a look at what the government's responsibility might be.

I am not in a position to answer for the degree to which the government would feel responsible for having people staying with that bank, but I think a decision to do that would be based on the government's own measure of the responsibility that is there in keeping people with that institution.

Mr. Riis: I have to ask this question because there have been allegations in the last day or two that some of the participants in that original rescue package decided, for whatever reason—as I think the Minister of Finance said, for good, I guess, prudent investment strategy—to withdraw their deposits.

Mr. A. Taylor: Yes.

Mr. Riis: Your bank presumably is one of those people have been referring to. Did some of the major banks withdraw deposits prior to the September 1 decision?

Mr. A. Taylor: Mr. Chairman, this is specific information about this particular instance; it does go well beyond the green paper, but . . .

The Chairman: I appreciate that, Mr. Taylor. I think, in fairness, you should say: Look, when we are before another committee talking about this matter we will talk about our particular bank. It is difficult for you to talk about all banks because I am sure you do not know the deposit records of all banks.

Mr. A. Taylor: I am unable to speak for other banks in that particular case.

The Chairman: Yes.

Mr. Riis: Let us keep it, then, just to your bank, Mr. Taylor. Did the Royal Bank withdraw deposits between the original bail-out and September 1?

Mr. A. Taylor: Mr. Chairman, again that is a specific question relating to this particular situation. Is it your wish that we pursue that line of questioning?

[Translation]

Pensez-vous que ce genre de décision soit de nature à encourager la prudence dans le secteur bancaire?

M. A. Taylor: Non. De façon générale, de même que l'ABC, je suis opposé à ce que l'État intervienne pour indemniser les déposants non assurés. Nous nous en expliquons très clairement dans cette réponse au rapport Wyman que nous vous avons distribuée. Précisément pour des raisons de discipline de marché, nous pensons que l'intervention de l'État doit être envisagée avec la plus grande prudence. Néanmoins, étant donné les circonstances—j'ai déjà expliqué que certaines menaces peuvent peser sur l'ensemble du système, et je pense que c'était le cas au mois de mars, c'est ce qui explique la participation de diverses banques—étant donné ce qu'est la situation à l'heure actuelle, il faut poser la question de la responsabilité du gouvernement.

Evidemment certains clients n'ont pas retiré leurs dépôts, et je me demande dans quelle mesure le gouvernement se sent responsable de leur sort. Mais j'imagine que sa décision a quelque rapport avec ce sentiment de responsabilité qu'il peut avoir.

M. Riis: Je me sens tenu de vous poser la question, dans la mesure où certaines personnes ont prétendu hier ou avant hier que certains des participants du premier plan de sauvetage avaient décidé, pour une raison ou une autre, je pense que le ministre des Finances a parlé de stratégies prudentes d'investissement, de retirer leurs dépôts.

M. A. Taylor: Oui.

M. Riis: On pensait sans doute à votre banque, en l'occurrence. Est-ce que certaines des banques les plus importantes ont effectivement retiré leurs dépôts avant la décision du 1^{er} septembre?

M. A. Taylor: Monsieur le président, voilà un élément d'information concernant ce cas particulier, qui nous entraîne peut-être hors sujet, mais . . .

Le président: Je comprends très bien, monsieur Taylor. En toute honnêteté vous devriez répondre: écoutez, lorsque nous nous retrouverons devant un autre Comité pour discuter de cette question nous pourrions répondre pour ce qui est de notre banque. A part cela, je pense qu'il vous est difficile de répondre et que vous n'avez pas la comptabilité des dépôts des autres banques.

M. A. Taylor: Effectivement, je ne peux pas parler pour les autres banques.

Le président: Non.

M. Riis: Eh bien limitons-nous alors à la vôtre, monsieur Taylor. La Banque Royale a-t-elle retiré ses dépôts entre la date où le premier plan de sauvetage avait été décidé et le 1^{er} septembre?

M. A. Taylor: Monsieur le président, voilà donc encore une question très précise qui concerne toujours cette même affaire bien particulière. Voulez-vous que nous nous engageons là-dedans?

[Texte]

The Chairman: Mr. Taylor, Mr. Riis has made the question. The question is not really in order, but I am not going to say that you cannot answer it. You can answer it if you want to. I am not going to say that your group was summoned here to answer those questions. Members of Parliament have a tendency to wander all over the map. If you want to answer questions they ask, then far be it from me to say no, and far be it from me to tell Members of Parliament what is relevant and what is not because as soon as I start doing that I get into a hassle on procedural matters.

So I am going to say that the real reason or rationale for our hearings has been increased by the problems faced with all financial intermediaries. When questions come about details of financial intermediaries in trouble, obviously it does have some relevance to our hearings. You are perfectly at liberty not to answer them if you do not want to, but I do not think I can really say that the questions have absolutely no relevance. That being the case, I have to rule that the questions have an element of relevance and you can make up your mind on it.

• 0955

Mr. A. Taylor: Thank you, Mr. Chairman. In endeavouring to provide an answer to Mr. Riis, I would say at first we have to understand what deposits are in a banking institution and, you know, I believe what I am hearing is that some banks have pulled back their deposits or their deposit lines from this bank. Let me tell you first off that the Royal Bank of Canada has not cancelled or pulled back any lines of credit that were arranged with CCB. What is more, the Royal Bank of Canada has not in any way used privileged information to administer their relationship with this bank. We have had an ongoing commercial banking relationship with CCB before March 26, through March 26 and after March 26.

There has not been a funding line for CCB since 1983 with our bank. There were no arrangements for facilities for funding that bank. In fact, funding between banks is rather an uncommon thing. It is unusual. We had some facilities back when this bank was known to have liquidity problems some time ago, prior to 1983. They were cancelled in 1983 when it was no longer necessary to have them in place. So we did not have any Canadian dollar or U.S. funding lines to them.

We have, in the matter of money markets, had operations with that bank where our traders place liquidity and I think it is important—and I would like to be helpful to this committee in having you fully understand what is being said here and what is being said in other places about deposits with banks—the liquidity in U.S. dollars of Canadian banks really started back in the mid-sixties when the Eurodollar market was developed and at that time, as we started to take funding out of Eurodollar markets and making loans out of the funding that was available there, it was considered advisable to have liquidity ready, because there was not a lender of last resort in U.S. dollars.

[Traduction]

Le président: Monsieur Taylor, M. Riis a posé la question, laquelle n'est pas véritablement recevable; mais je ne vais pas vous interdire d'y répondre. Vous pouvez y répondre si vous le voulez, mais je ne peux pas dire que vous avez été invité à cette séance de comité pour répondre à ce genre de questions. Les députés ont parfois tendance à s'égarer un peu, et je serais le dernier à vous dire de ne pas leur répondre si vous voulez le faire, ni même de dire aux députés quels sont les sujets qui peuvent être abordés dans les questions, car cela nous entraînerait dans d'infinis débats de procédure.

Les difficultés rencontrées par tous les intermédiaires financiers mettent nos audiences au cœur de l'actualité, et en accroissent le bien-fondé. Certaines questions portant sur certains détails des difficultés de ces intermédiaires financiers sont de toute évidence en rapport avec notre sujet, mais vous avez toute liberté pour ne pas y répondre si vous ne le voulez pas. Quant à moi, je ne peux pas vraiment dire que ces questions sont absolument hors sujet. Cela dit, je déclare que ces questions sont dans une certaine mesure recevables, et qu'il vous appartient de décider si oui ou non vous voulez y répondre.

M. A. Taylor: Je vous remercie, monsieur le président. Pour tenter de répondre à M. Riis, je voudrais tout d'abord expliquer ce que sont les dépôts bancaires; si je comprends bien, on reproche à certaines banques d'avoir retiré leurs dépôts ou leurs lignes de dépôt de cette banque. Laissez-moi vous dire tout d'abord que la Banque Royale du Canada n'a annulé ou retiré aucune ligne de crédit qu'elle aurait consentie à la Banque Commerciale du Canada. Par ailleurs, la Banque Royale du Canada n'a utilisé aucun renseignement privilégié dans l'administration de ses relations avec cette banque. Nous avons été en relation d'affaires normales avec la BCC avant le 26 mars, pendant le 26 mars et après le 26 mars.

Nous n'avons plus accordé de facilité de crédit à la BCC depuis 1983. Nous n'avions conclu aucun accord octroyant à cette banque des facilités de crédit. Celles-ci sont d'ailleurs chose rare entre banques. Nous lui avions accordé certaines facilités avant 1983, à une époque où cette banque éprouvait quelques problèmes de trésorerie. Cet arrangement a été supprimé en 1983, lorsqu'il ne s'imposait plus. Nous n'avons donc aucune ligne de crédit avec la Banque commerciale, que ce soit en monnaie canadienne ou en monnaie américaine.

Nous avons eu diverses transactions financières avec cette banque, y plaçant une partie de nos liquidités et je pense qu'il est important—pour bien expliquer au Comité comment se passent les choses à l'égard des dépôts des banques auprès des autres banques—la liquidité en devises américaines des banques canadiennes a commencé en fait au milieu des années 60 lorsque le marché des eurodollars a fait son apparition. Nous avons commencé à consentir des prêts en eurodollars et il nous a donc fallu disposer de liquidités dans cette monnaie car il n'existait pas de prêteur de dernier recours en dollars américains.

[Text]

So it was important that you carried liquidity. You could carry it in a number of forms. You could buy, for instance, U.S. dollar securities which would be in short-term, or you could have deposits with other banks on short-term and in varying maturities so that you had a comfort level if something should develop where perhaps there would be a difficulty in gaining deposits on a regular basis from the marketplace. So it is a liquidity that is maintained there. That liquidity is managed on the basis of short-term placements by money traders and it is . . .

Mr. Riis: Are you going to take a long time to answer this question? I am just worried; I only get a certain time allocation for questioning.

The Chairman: Mr. Riis, I am going to give you lots of time. There is no cause for you to panic.

Mr. A. Taylor: I am sorry, but I think it is highly important that you understand . . .

The Chairman: Mr. Riis, I think it is important that the committee understand this and I think Mr. Taylor is into a field in terms of inter-bank deposits that is very important to the consideration of this committee's subject matter, not only on this matter that you are asking, but indeed in understanding inter-bank and inter-trust company deposits that exist all through the system.

Mr. Riis: I appreciate the importance. I just want you to understand . . .

The Chairman: Oh, I am quite happy. I am not going to cut you off.

Mr. Riis: I appreciate that.

Mr. A. Taylor: I would hope that this would be beneficial to all of you . . .

The Chairman: It sure is.

Mr. A. Taylor: —and again, Mr. Riis, I would like to emphasize I am doing my best to answer your question.

So with that being the case then, short-term placements that go into the market on a revolving basis, there is a great activity in that market, as you might expect. It is a very active placement market and those traders have the daily decisions to make of who you are placing with. There is no arrangement between banks. We had no arrangement with CCB. We had no arrangement with the central bank of this country. We had no arrangement with the Inspector General of Banks. We had no arrangement with the governments that participated with us in the CCB support package. We had this ongoing activity before March. We had that activity going on after March, and let me assure you that we made placements on many occasions after March and kept putting placements of this kind with that bank.

Our experience was that in late summer, and not August and not with any privileged information . . . there was no privileged information and let me say absolutely clearly that our bank made no change in its operations with CCB with privileged information. Because of some of the suggestions we

[Translation]

Il fallait donc posséder des liquidités. Celles-ci pouvaient prendre plusieurs formes. On pouvait, par exemple, acheter des valeurs à court terme libellées en dollars américains ou bien placer des dépôts auprès d'autres banques, soit à court terme soit à diverses dates de maturité, de façon à disposer de certaines réserves au cas où les dépôts en eurodollars seraient insuffisants à un moment donné. C'est donc une réserve en liquide que la banque conserve. Celle-ci est gérée par nos agents qui placent l'argent à court terme . . .

M. Riis: Votre réponse va-t-elle prendre beaucoup de temps? Je m'inquiète un peu, car je ne dispose que d'un temps de parole limité.

Le président: Monsieur Riis, je vais vous laisser tout le temps nécessaire, vous n'avez pas à vous inquiéter.

M. A. Taylor: Je vous prie de m'excuser, mais je considère comme très important que vous compreniez . . .

Le président: Monsieur Riis, je crois qu'il est important que le Comité comprenne bien tout cela et M. Taylor nous parle là d'un aspect très important de la question qui nous préoccupe, celui des dépôts interbanques. Il est essentiel que nous comprenions bien comment fonctionnent ces dépôts interbanques ou ces dépôts échangés par les compagnies fiduciaires que l'on retrouve d'un bout à l'autre du système bancaire.

M. Riis: Je saisis bien l'importance de la question, je souhaite seulement que vous compreniez . . .

Le président: Je ne vous reproche rien, je ne vais pas vous couper la parole.

M. Riis: Je vous en remercie.

M. A. Taylor: J'espère que cette explication intéresse tout le monde . . .

Le président: J'en suis certain.

M. A. Taylor: . . . et aussi, monsieur Riis, je fais de mon mieux pour répondre à votre question.

Les choses étant donc ce qu'elles sont, c'est-à-dire que l'on a des placements à court terme disséminés dans diverses banques, ce marché est très actif, comme vous le pensez bien. C'est un marché de placements très actifs et ces placeurs doivent décider quotidiennement où ils vont placer l'argent. Il n'y a pas d'entente entre les banques à cet égard et nous n'avions pas d'entente avec la Banque Commerciale du Canada. Nous n'avons pas non plus d'entente avec la Banque du Canada, ni avec l'inspecteur général des banques. Nous n'avions pas d'entente non plus avec les gouvernements qui ont participé avec nous à l'opération de renflouement de la BCC. Nous avions cette activité de routine avant le mois de mars et nous l'avons maintenue après le mois de mars et je peux vous assurer que nous avons fait de nombreux placements après le mois de mars auprès de cette banque.

Il s'est trouvé qu'à la fin de l'été, et non pas au mois d'août et non pas à l'aide de renseignements confidentiels . . . il n'y a pas eu de renseignements confidentiels et je répète, sans laisser place à aucune équivoque, que notre banque n'a rien changé à ses relations avec la BCC sur la base de renseignements

[Texte]

are hearing recently, I want to make this committee very much aware of that.

• 1000

I am speaking for the Royal Bank of Canada. Other banks will have their opportunity to come and speak to that. Perhaps Mr. Mercure would wish to speak to the subject as well today. I would leave that up to him.

Mr. Riis: These short-term placements were removed as a result of normal practices, as you say, in the early part of the summer.

Mr. A. Taylor: That is correct.

Mr. Riis: I am going to switch, then, to ask a similar question of Mr. Altenau. We noticed that the foreign banks actually . . . I will use the term "deposits"; we are talking about liquidity or we are talking about short-term placements and so on . . . using my language, the foreign banks actually increased their deposits during this interval.

It seems strange, knowing what a prudent banker you are, Mr. Altenau, that you and your colleagues, at a time when everybody knew what was going on in the Canadian Commercial Bank, decided to increase their exposure. Can you explain why the Royal Bank was taking money out, based on presumably a certain wisdom in banking, and you were putting money in?

Mr. J.R. Altenau (Chairman of the Schedule "B" Foreign Banks Executive Committee, Canadian Bankers' Association, President and Chief Executive Officer, Manufacturers Hanover Bank of Canada): I will do my best to address the question.

Mr. Riis: Is my assumption correct, or are the facts correct, where I say you increased deposits?

Mr. Altenau: My first comment is that I do not know. The only commentary I have seen on foreign banks is newspaper commentaries, which stated the amount of deposits in U.S. dollars. But they did not clarify whether that was schedule B foreign banks or foreign banks outside of Canada. Those deposits could have come from any bank or any financial institution anywhere in the world. I have not polled the schedule B group in Canada to see what their positions have been. I am aware of two situations which are American banks, and not from their schedule B subsidiaries in Canada.

So I do not think there is any connection or perhaps relevancy that I can draw between the two isolated events. As a banker, I concur with Mr. Taylor's explanation of deposits as a liquidity outlet as opposed to a line of credit. Any bank anywhere with excess deposits may have placed deposits with the CCB. Whether they were more or less than prior to any point in time, I simply do not know. If you have information, perhaps I . . .

[Traduction]

confidentiels. Étant donné les allégations prononcées récemment, je tiens à l'affirmer solennellement à ce Comité.

Je parle, en disant cela, au nom de la Banque Royale du Canada. D'autres banques auront l'occasion d'indiquer leur position. Peut-être M. Mercure voudra-t-il en parler également aujourd'hui et je m'en remets à lui.

M. Riis: Vous avez donc retiré ces placements à court terme dans le cours normal des choses, au début de l'été.

M. A. Taylor: C'est exact.

M. Riis: Je voudrais poser maintenant une question similaire à M. Altenau. Nous avons remarqué qu'en fait les banques étrangères . . . Je vais employer le terme «dépôts», parlant des liquidités ou des placements à court terme, etc., . . . Donc, pour employer ce terme, les banques étrangères ont en fait augmenté leurs dépôts durant cette période.

Il paraît bizarre, connaissant votre prudence de banquier, monsieur Altenau, que vous et vos collègues ayez décidé d'accroître vos dépôts auprès de la Banque Commerciale du Canada, à un moment où tout le monde savait qu'elle était en difficulté. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi la Banque Royale a décidé de retirer ses fonds, faisant preuve de ce que l'on peut considérer comme une certaine sagesse bancaire, alors que vous-même en placiez auprès de cette banque?

M. J.R. Altenau (président, Conseil exécutif des banques étrangères de l'Annexe B, Association canadienne des banquiers, président et chef de la direction, Banque «Manufacturers Hanover» du Canada): Je vais répondre à la question de mon mieux.

M. Riis: Est-il exact, tout d'abord, que vous ayez accru vos dépôts?

M. Altenau: Je n'en sais rien. Je ne sais rien de plus que ce que j'ai lu dans les journaux, à savoir que les banques étrangères ont augmenté leurs dépôts en devises américaines. Mais ces articles ne précisait pas s'il s'agit des banques étrangères de l'annexe B ou de banques étrangères ne possédant pas de succursales au Canada. Ces dépôts peuvent provenir de n'importe quel établissement financier ou banque n'importe où au monde. Je n'ai pas effectué de sondages auprès des banques étrangères relevant de l'annexe B pour connaître le montant de leurs placements. Je sais que deux banques américaines en avaient, mais il s'agit de la maison mère et non pas de la filiale canadienne.

Je ne pense donc pas que l'on puisse établir de lien entre ces deux événements isolés. En tant que banquier, je confirme les propos de M. Taylor lorsqu'il explique que les dépôts étaient un placement de liquidités, par opposition à une ligne de crédit. Toute banque, où que ce soit, disposant de liquidités excédentaires peut en avoir placé une partie auprès de la BCC. Je ne suis pas en mesure de savoir si ces placements ont été plus nombreux ou moins nombreux à un moment donné. Si vous avez des renseignements, je pourrais peut-être . . .

[Text]

Mr. Riis: The information we have is that the foreign banks—and you represent the schedule B banks . . .

The Chairman: Mr. Riis, the schedule B banks are Canadian banks. They are members of the Canadian Bankers' Association. I would think the information we have is that the banks the Minister was talking about were foreign banks or foreign institutions, not Canadian banks.

Mr. Altenau: Thank you, Mr. Chairman. You have expressed it better than I did.

That is the point, Mr. Riis.

Mr. Riis: So the point is that the Canadian operations . . . the schedule B banks did not withdraw their deposits or do not have deposits in the Canadian Commercial Bank.

Mr. Altenau: I simply do not know. But the newspaper reference to foreign banks . . . my own interpretation is that it is correct; "foreign banks" being banks outside of Canada. We take the position that we are all Canadian banks. I have not heard of any schedule B bank that has a deposit with the CCB. It does not mean there are not B banks with deposits. I am simply not aware of any.

Mr. Riis: Going back to Mr. Taylor for a second, I understand that traditionally in Canadian banking history . . . there have been banks that have been in difficulties before, and I think historically the banking family has always come together to assist them and rescue them in one way or another. I do not know if there have been any exceptions to that rule up until now.

Is that the case? And if that is the case, how does the banking community feel, now that you have let the taxpayers of the country come to the rescue of one of your family members?

Mr. A. Taylor: You have to assume the degree of problem that was recognized in this bank in its assets—and I want to elaborate on that—has been seen as being large enough that it would be impossible to expect some bank, or a group of banks, to take on that problem. The degree of difficulty with assets would be what is in question.

• 1005

Having said that, I would like to draw to the committee's attention that assets are the problem of this bank. All this conversation about funding is really less relevant than what is causing this bank to fail. It is the quality of assets that is making this bank fail. No one pulled the plug, to use the words of some of the spokesmen on this subject recently, on the funding side. Funding has been available to this bank since March 26, as everybody knows. It has been available at the Bank of Canada.

Where was the problem in funding? There was no problem in funding. What caused the government to come on September 1 and say that this bank was insolvent and a curator would

[Translation]

M. Riis: Les renseignements que je possède indiquent que les banques étrangères—et vous représentez les banques relevant de l'annexe B . . .

Le président: Monsieur Riis, les banques de l'annexe B sont des banques canadiennes. Elles sont membres de l'Association canadienne des banquiers. Je crois que les banques dont parlait le ministre sont des banques étrangères et non pas des banques canadiennes.

M. Altenau: Je vous remercie, monsieur le président. Vous exprimez les choses mieux que moi.

Voilà l'explication, monsieur Riis.

M. Riis: L'explication est donc que les filiales canadiennes . . . Les banques de l'annexe B n'ont pas retiré leurs dépôts ou n'avaient pas de dépôts auprès de la Banque Commerciale du Canada.

M. Altenau: Je ne sais pas. Mais lorsque les journaux parlent de banques étrangères . . . À mon sens, cela est exact. Mais par «banques étrangères» il faut entendre des banques non enregistrées au Canada. Dans notre conception, nous sommes tous des banques canadiennes. Je ne connais aucune banque relevant de l'annexe B qui a eu des dépôts à la BCC. Cela ne signifie pas qu'il n'y en avait pas, simplement que je n'en connais pas.

M. Riis: Revenant maintenant à M. Taylor, je crois qu'il est une tradition dans l'histoire bancaire canadienne . . . ce n'est pas la première fois qu'une banque est en difficulté et je crois que les autres se sont toujours rassemblées à leur chevet pour tenter de les secourir. Je ne sais pas s'il y a déjà eu des exceptions à cette règle.

Est-ce vrai? Si oui, que ressentent aujourd'hui les milieux bancaires maintenant que vous avez laissé les contribuables du pays secourir l'un des membres de votre famille?

M. A. Taylor: Il faut bien comprendre que l'ampleur des difficultés de cette banque—et je vais y revenir—était telle qu'il aurait été impossible à une banque ou à un groupe de banques de la renflouer seules. Le problème se posait au niveau de l'actif.

J'aimerais, en effet, attirer l'attention du Comité sur le fait que les difficultés de cette banque proviennent de la qualité de son actif. Toute cette conversation sur les facilités de crédit est beaucoup moins pertinente que sur la raison de la faillite de la banque. Cette faillite tient à la qualité de l'actif. Personne n'a «tiré le bouchon» pour reprendre le terme lancé récemment, sur le plan des liquidités. Cette banque disposait de facilité de crédit depuis le 26 mars, comme chacun le sait, et notamment auprès de la Banque du Canada.

Où étaient les difficultés de trésorerie? Il n'y en avait pas. Qu'est-ce qui a incité le gouvernement à déclarer cette banque insolvable le 1^{er} septembre et à nommer un curateur? Était-ce une difficulté de trésorerie? Bien sûr que non. Le problème se

[Texte]

go in? Was it funding? Of course it was not funding. It was assets, and it is time some attention started to be paid to that.

Mr. Riis: I want to ask a question on the asset situation, but before that I want to ask this. The understanding we have is that some time ago when Northland got itself into an asset problem a number of the chartered banks, schedule A banks, came together to provide them with a support package themselves. A decision was made some weeks ago to remove that support package, and the Northland people say that is when their difficulties began, when the banks themselves removed their support, or pulled the plug, as you say somebody has indicated.

Mr. A. Taylor: Northland is saying that?

Mr. Riis: Yes. Well, perhaps folks are saying that. Folks are saying that, rather than Northland.

Mr. A. Taylor: Northland is saying that their lines were withdrawn? Their lines were not withdrawn; Northland did not ask for a renewal of the lines, and the president of that bank, Mr. Neapole, is on record as saying that. He found it more desirable to go to the Bank of Canada, where the cost was less.

Mr. Riis: So it was Northland's decision to remove itself from that support package?

Mr. A. Taylor: Yes, it was.

Mr. Riis: We have been hearing a great deal of the asset problem you described, which was, as you say, one of the fundamental problems associated with CCB. I suspect their involvement with Westlands also was an asset problem. The more we find out about the assets you folks have in your financial statements, the more we are convinced that those financial statements belong in the fiction section of the library, that it is difficult to get any appreciation of what is going on with any of those banks now, I suspect, including yourselves.

How do we change that system? That is one of the things we are looking at now so perhaps if you could address that we could move back more directly with the green paper.

Mr. A. Taylor: It is an excellent question given the circumstances of course, and the question that follows, as you know, is: Is not the entire system in pretty bad shape then? Is this indicative of what the whole system is?

It is not indicative of what the whole system is. These are two unique banks that come with a combination of factors that are very unique to themselves. One of the most important was the time they were formed and the place they were formed. In the euphoria of that western growth, at the time when things were booming in energy, when everyone thought energy prices were going on and upward forever, it seemed, these banks came into being and of course developed portfolios very quickly and very large very quickly. Those are the problems that are still haunting those banks. I am sure that there are some other problems to them too, but that is one of the things that makes them quite unique.

[Traduction]

situé au niveau de l'actif et il est temps que l'on commence à s'en rendre compte.

M. Riis: J'aimerais poser une question sur l'actif mais je vais vous demander d'abord autre chose. Nous croyons savoir que, lorsque Northland avait elle-même un problème d'actif il y a quelque temps, un certain nombre de banques à charte, de banques de l'annexe A, se sont rassemblées pour venir à son secours. La décision aurait été prise il y a quelques semaines de retirer cette aide et les responsables de Northland disent que c'est alors que leurs difficultés ont vraiment commencé, lorsque les banques ont retiré leur appui ou «tiré le bouchon» comme certains le disent.

M. A. Taylor: Est-ce que Northland prétend cela?

M. Riis: Oui. Ou peut-être pas Northland mais d'autres, en général.

M. A. Taylor: Northland dit que sa ligne de crédit a été supprimée? Ce n'est pas le cas. Northland n'a pas demandé le renouvellement de ses lignes de crédit et le président de cette banque, M. Neapole, l'a dit publiquement. Il a préféré s'adresser à la Banque du Canada, dont le taux d'intérêt était moindre.

M. Riis: Ce serait donc Northland qui aurait décidé elle-même de se passer de cette aide?

M. A. Taylor: Oui.

M. Riis: Nous avons beaucoup entendu parler de ce problème d'actif dont vous dites qu'il est la principale difficulté de la BCC. Je soupçonne que sa participation à Westland revient également à un problème d'actif. Plus nous en apprenons sur les actifs que vous inscrivez à vos états financiers et plus nous devenons convaincu que ces derniers sont de la pure fiction. Il est presque impossible de savoir où en est une banque quelconque, y compris la vôtre, je le crains.

Comment faire pour modifier ce système? C'est l'une des choses auxquelles nous réfléchissons maintenant et si vous pouviez nous en parler, cela nous ramènerait au Livre vert.

M. A. Taylor: C'est une excellente question, étant donné les circonstances que nous connaissons et la question qui en découle est celle-ci. Est-ce que ce n'est pas tout le système bancaire qui est menacé? Est-ce que la situation de la Banque Commerciale du Canada est représentative de l'ensemble du secteur bancaire?

La réponse est non. Ces deux banques sont dans une situation à part et souffrent de facteurs qui leur sont propres. Le premier de ces facteurs est le lieu et la date de leur création. Elles ont été fondées dans l'euphorie de l'expansion économique de l'Ouest, à un moment où le secteur pétrolier était en plein boom et où tout le monde pensait que les prix de l'énergie n'allaient jamais cesser de grimper. Elles ont constitué des portefeuilles très importants, très rapidement. C'est de cela que ces deux banques se ressentent aujourd'hui principalement. Je suis sûr qu'il existe également d'autres problèmes mais la cause essentielle est là, et elle leur est propre.

[Text]

They were formed at a time when it was not easy to get good management because everybody was growing. All banks were growing at that time, and certainly in that area.

There is no doubt that all of us—and certainly I know you are aware that the large banks are no exception to this—have had our troubles with the portfolio. We have had our troubles because of the deepest recession we have had since the 1930s, the highest interest rates in the living memory of any of us in this room. We have all had some problems with that portfolio, and it has been a tough, tough three years, and we are not through it yet. We have had some very sizeable appropriations to make, but, because of the size of the larger banks, the diversity, the national coverage and so on, it has been easier for them to get through.

But I would tell you that I believe, very firmly, that those banks are unique, that they do have circumstances which are not found in other banks. Other smaller banks came along in formation after, or were there before but with a wider range of deposit base, with a good sound retail base built in. And that gives them more stability than just the commercial bank that sets out to take up all of its money out of the wholesale market. And that was another unusual feature of these two banks. They were formed to do that, as I understand it. And that was a weakness.

• 1010

So that was another one of the factors that came in combination with the others that put these two banks in this position: these two banks did not just turn out to be bad last March or on September 1 of this year. We have all known that these banks have had trouble for some considerable time.

Now, what do we do about the future and to avoid it? I believe that was the last part of your question. Regulation and supervision. We have to do something about it and now. And we have to do something about rebuilding CDIC, now, so that if in combination, CDIC restructured with more regulatory authority and with more monitoring needs, with a combination of that together with tight, tight supervision by the regulators themselves, you are going to have a better system so that you will not have a bank with a hole that is that big.

We are not going to ensure that you will never have failures. To do that, I guess you would have to be very careful about who you ever admitted. And if I made a statement that you should not admit any more banks, you are going to say that I am too big and do not want competition. Well, I do want competition. We welcome competition. There is nothing wrong with that. But I just say, keep it strong. Keep the system strong through regulation and supervision.

Mr. Riis: One comment, Mr. Chairman.

The Chairman: Certainly, Mr. Riis.

Mr. Riis: Keeping the system strong, which means keeping and encouraging the best bankers in the system as opposed to rewarding or bailing out the poorest bankers, your organization did an extensive survey on the public's attitude toward the

[Translation]

Elles ont été fondées à un moment où il était difficile de trouver des cadres compétents, parce que tout le monde recrutait en même temps. Toutes les banques étaient en pleine croissance dans la région.

Il ne fait pas de doute que toutes les banques—et vous savez sans doute que les grosses banques ne font pas exception—ont connu des difficultés avec leurs portefeuilles. Toutes ont traversé une mauvaise période en raison de la récession la plus grave depuis les années 30, des taux d'intérêt les plus élevés que l'on ait jamais vus. Nous avons donc tous eu des problèmes avec ce portefeuille, les trois dernières années ont été très dures et nous ne sommes pas encore au bout de nos difficultés. Nous avons essuyé pas mal de pertes, mais les choses ont été plus faciles pour les grandes banques, en raison de leur envergure, de leur diversification, tant sur le plan sectoriel que géographique.

Je suis absolument convaincu que ces deux banques sont à part, qu'elles se trouvent dans des circonstances qui n'existent pas dans les autres banques. D'autres petites banques ont été fondées avant ou après celles-ci, mais jouissent de dépôts plus diversifiés ou de guichets plus nombreux. Elles en retirent une meilleure stabilité que ces banques d'affaire qui trouvent tous leurs fonds sur le marché de gros. Cela est une autre caractéristique inhabituelle de ces deux banques, elles avaient été intentionnellement créés pour opérer ainsi et cela était une faiblesse.

Voilà donc un autre facteur qui s'est conjugué aux deux autres pour mettre ces deux banques dans cette situation. Ce n'est pas seulement au mois de mars ou le 1^{er} septembre de cette année que leurs difficultés ont commencé. Nous savions tous qu'elles avaient des ennuis depuis pas mal de temps déjà.

Que faut-il donc faire pour éviter qu'une telle chose ne se répète? Je crois que c'était la dernière partie de votre question. La réponse est de réglementer et de surveiller. C'est maintenant qu'il faut agir. Il faut également reconstruire la SADC maintenant et par la combinaison de ces mesures, la restructuration de la SADC, une réglementation et une surveillance plus strictes par l'État lui-même, on disposera d'un meilleur système où aucune banque ne pourra se retrouver avec un trou aussi profond.

Nous ne parviendrons jamais à éviter toutes les faillites. Il faudrait, pour cela, limiter très sévèrement la création de banques. Si je préconisais cela, vous me reprocheriez de vouloir me soustraire à la concurrence. Ce n'est pas le cas, je souhaite la concurrence mais ce que je dis c'est que les banques doivent être fortes, qu'il faut renforcer le système bancaire par le réglementation et la surveillance.

M. Riis: Une remarque, monsieur le président.

Le président: Certainement, monsieur Riis.

M. Riis: Préserver la solidité du système bancaire, cela signifie encourager et renforcer les meilleures banques, plutôt que de récompenser ou de renflouer les plus faibles. Votre association a effectué un grand sondage sur l'opinion publique

[Texte]

banks and it actually came out surprisingly high, in my mind. Not surprising, but reasonably high.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. A. Taylor: Just a bit!

Mr. Riis: I know, I know. And you talk about market discipline, as you have done today, always, and espouse the virtues of free enterprise. I noticed that was absent today from your introductory remarks.

The fact that this incident now is requiring the taxpayers of this country to cough up \$1,000 million to assist one of your failing colleagues, or two of your failing colleagues possibly in the end, what do you think this is going to do to the public's perception of banking that you have obviously been working hard to improve, now that the free enterprisers are coming to the public trough as a family, saying, "We cannot do it ourselves, we need the taxpayers"? I mean, does this not really put a lot . . . ? I mean, the truth is sort of out there now and we have heard a lot of rhetoric from the Canadian Bankers' Association over the years but when push comes to shove the taxpayers come to your rescue.

Mr. A. Taylor: But, you know, I think I did say I would like Mr. MacIntosh to have a comment on behalf of the industry. And this is probably a good area for him to come into the conversation.

Mr. Robert M. MacIntosh (President, The Canadian Bankers' Association): Thank you, Mr. Taylor.

I do not know what you are talking about with push coming to shove, Mr. Riis. We have not sought any protection in this situation. The banking industry never went to the government to ask for anything.

Mr. Riis: No, Mr. Taylor, though, if I may—this might be the last interjection, Mr. MacIntosh—said that the banks could not do it. It was just too large a failure. I think that is what you said, that the banks simply could not do it themselves. So, if the banks cannot do it themselves, you do not turn to the credit unions, obviously; you come to the government.

Mr. MacIntosh: No, the banks did not seek for the government to do it. The banks did not seek for there to be a bail-out at all. The industry, the private sector never sought for there to be a bail-out. If the government chose to have one, that is another matter. That is a political matter and a governmental matter, not that the private sector ever sought that.

Mr. Riis: So you would have done it yourselves, is that what you are saying, Mr. MacIntosh?

Mr. MacIntosh: No, I am not saying that at all! I am not saying that at all.

You referred earlier to the precedents that have occurred in the past. Of course, there are not many precedents. Before

[Traduction]

à l'égard des banques et les résultats en ont été étonnement bons. Ce n'est peut-être pas si étonnant, mais le public a une opinion raisonnablement bonne des banques.

Des voix: Oh, oh!

M. A. Taylor: C'est peut-être un peu surprenant quand même!

M. Riis: Je sais, je sais. Et vous parlez toujours de la discipline imposée par le marché et défendez les vertus de la libre entreprise. J'ai remarqué l'absence de cette louange dans vos remarques préliminaires d'aujourd'hui.

Le fait que cet incident contraigne aujourd'hui les contribuables du pays à sortir un milliard de dollars de leurs poches pour aider l'un de vos confrères en faillite, ou peut-être même deux de vos confrères, ne va-t-il pas modifier l'opinion du public à l'égard des banques que vous avez tant fait pour améliorer, maintenant que les tenants de la libre entreprise viennent en famille mendier auprès du public, disant: «Nous ne pouvons pas nous en sortir, nous avons besoin du contribuable»? Et ce que cela ne dément pas . . . ? Je veux dire que les choses ont maintenant été dévoilées au grand jour et, en dépit de toute la rhétorique de l'Association des banquiers canadiens au fil des ans, au bout du compte, vous avez besoin de l'intervention des contribuables.

M. A. Taylor: J'ai dit tout à l'heure que j'aimerais que M. MacIntosh dise quelques mots au nom des banques en général. C'est peut-être une bonne occasion pour lui d'entrer dans le débat.

M. Robert M. MacIntosh (président, Association des banquiers canadiens): Je vous remercie, monsieur Taylor.

Je ne saisis pas très bien ce que vous voulez dire, monsieur Riis. Nous n'avons jamais demandé aucune protection. Le secteur bancaire n'a jamais rien demandé au gouvernement.

M. Riis: Non, mais M. Taylor—ce sera ma dernière interjection, monsieur MacIntosh—a dit que les banques ne pouvaient pas secourir leurs confrères, que le trou était trop important. Je crois que c'est ce que vous avez dit, que les banques ne pouvaient pas les renflouer elles-mêmes. Si les banques ne peuvent pas le faire, inutile de songer que les sociétés de fiducie le pourraient, si bien qu'il ne reste que l'État.

M. MacIntosh: Non, les banques n'ont pas demandé au gouvernement de le faire. Les banques n'ont jamais demandé aucun renflouement. Le secteur bancaire, les banques privées, n'ont jamais demandé de renflouement. Par contre, si le gouvernement choisit de voler à leur secours, c'est une autre affaire. Cela est une décision politique dans laquelle le secteur privé n'a rien à voir.

M. Riis: Vous dites donc que vous vous seriez portés à leur secours vous-mêmes, monsieur MacIntosh?

M. MacIntosh: Non, pas du tout! Je ne dis pas cela du tout.

Vous avez parlé tout à l'heure des précédents qui se sont produits. Il n'y en a évidemment pas beaucoup. La dernière

[Text]

now, as we all know, the Home Bank was the last case in 1923 and that was wound up with losses to depositors and double liability and, in fact, if you look back there was a lot of self-dealing, if not fraud, in that case in 1923. Since then there have been hardly any cases. There have been a couple of cases where banks have been taken over where they had problems. The Unity Bank and the National Bank, and we have Mr. Mercure here from the National Bank who was then the Provincial Bank and they absorbed those two banks. I am sure they absorbed them on satisfactory terms to them as private enterprises. And it worked out all right. In this case, Mr. Taylor has been saying that, if a multibillion dollar situation occurs, there is no reason why individual institutions should be putting up their shareholders' money to bail out the next fellow down the street, any more than if a shopkeeper goes down on main street, the other fellows down the street are not responsible for picking up the ticket for him. And it is no different in this case.

• 1015

The Chairman: Thank you, Mr. Riis. Mr. Dorin.

Mr. Dorin: Thank you, Mr. Chairman. I would like to come back to a couple of points that have been raised. One is where you spoke of the uniqueness of these two particular banks. I think it is relative to our topic here today, in that I would like to ask you, in your opinion, what does this say for the future of regional banks and, in fact, possibly for Schedule C banks which are a part of the green paper proposals.

Mr. A. Taylor: Mr. MacIntosh, would you like to speak to that from the industry's standpoint: regional banks.

Mr. MacIntosh: Thank you. Mr. Dorin, clearly, regional banks can be viable in this country. We have some. We have some members of our industry which are regional banks and, in fact, all the big banks were at one time regional banks. The economics of this country in the 19th Century and the 20th Century led us towards a national-based system for the very obvious economic reasons that this country is very diverse in terms of its resource base. It is very different. It can be going well in one part of the country and not so well in another part of the country. We all know that. And because of the diverse nature of the economy and the great distances and the thin population, obviously, a national branch system was more viable than any other way to go because that is the way it grew. Nobody made it grow that way. Nobody took it by forethought. That is what happened in this country. The Americans would have gone the same way, if they had not got into political problems in the middle of the 19th Century which ruled it out. Now they are beginning to go back in the other direction. But we do have some regional banks and, obviously, it is possible to have them.

I think you would have to say that two conditions have to prevail for regional banks to operate successfully. The first is that they have to have a good diversity of their deposit base. Mr. Taylor has already referred to that in a number of cases.

[Translation]

faillite bancaire, comme nous le savons tous, était celle de la *Home Bank* en 1923 et elle a entraîné des grosses pertes pour les déposants et, d'ailleurs, si vous regardez les circonstances de cette faillite, cette banque avait procédé à de nombreuses transactions intéressées et l'on pourrait même parler de fraude. Rien de semblable ne s'est jamais produit depuis. Certes, certaines banques en difficulté ont été reprises par d'autres, notamment la *Unity Bank* et la Banque Nationale et nous avons ici M. Mercure de la Banque Nationale, qui était alors la Banque provinciale et qui a absorbé ces deux banques. Je suis sûr que cette reprise s'est faite à des conditions satisfaisantes pour elle en tant qu'entreprise privée. Cela s'est très bien passé. M. Taylor disait que quand ce sont d'aussi grosses sommes qui sont en jeu, il n'y a aucune raison pour que des institutions avancent l'argent de leurs actionnaires pour tirer leur prochain du pétrin, pas plus qu'il ne serait du devoir des commerçants de payer les dettes d'un des leurs qui a fait faillite. Les deux cas sont tout à fait analogues.

Le président: Je vous remercie, monsieur Riis. Monsieur Dorin.

M. Dorin: Merci, monsieur le président. Je voudrais revenir sur certaines questions qui ont été soulevées. Vous parliez du caractère unique de ces deux banques. Ma question, je crois, est pertinente et j'aimerais savoir ce que cela présage pour l'avenir des banques régionales et, le cas échéant, des banques de catégorie C qui figurent sur la liste des propositions du Livre vert.

M. A. Taylor: Monsieur MacIntosh, pourriez-vous répondre à cette question du point de vue du secteur bancaire, à savoir les banques régionales.

M. MacIntosh: Je vous remercie. Nous avons des banques régionales, monsieur Dorin, et il est évident qu'elles peuvent être viables. Certains membres du secteur bancaire sont des banques régionales et d'ailleurs, les banques principales étaient toutes, à une époque, des banques régionales. L'évolution économique du pays au cours du XIXe et du XXe siècles a débouché sur un réseau bancaire national en raison de la variété des ressources du pays. Nous savons tous combien le Canada présente de différences, et qu'au même moment, il peut y avoir prospérité dans une région et pénurie dans l'autre. La diversité de l'économie, les distances considérables et la population éparses, tous ces facteurs contribuaient à rendre un système bancaire national plus viable qu'un autre, parce qu'il était le fruit d'une évolution naturelle et spontanée. Dans ce pays, l'évolution s'est faite d'elle-même, sans intervention extérieure, et les Américains auraient évolué dans le même sens s'ils n'en avaient été empêchés par les événements politiques du milieu du XIXe siècle. Ils essaient maintenant de faire marche arrière. Mais nous, nous avons quelques banques régionales et il n'y a pas de raison pour qu'elles ne soient pas viables.

Mais pour qu'elles le soient, encore faut-il deux conditions: la première, c'est qu'elles aient une grande variété de dépôts. M. Taylor a parlé à plusieurs reprises de cette question. On pourrait de nouveau parler de la Banque nationale, dont

[Texte]

In fact, one could speak again about primarily Quebec-based National Bank and its predecessor bank, the National and the Provincial, and going back. They were largely regional banks but they had a very broad branch system in the Province of Quebec. Of course, they are national now. We have had other institutions which are regional.

The other condition that has to prevail, I think, is that, if you do not have a broad deposit base, then you have to be particularly careful about your asset selection. You have to try to have both high quality assets and to diversify them regionally. So, I think with those conditions it can work in this country and it does work in some cases. We have members who are like that. But if you violate both those conditions, then you have a problem in this country.

Mr. Dorin: Following from that then, do you think that Schedule C banks, which could effectively be spun off from trust companies which already, perhaps, have a broader base of deposits, say, might offer a better chance of bringing new banks onto the system or a lower risk chance?

Mr. MacIntosh: Highly improbable. I was recently down in Saint John, New Brunswick, talking about this subject. You know, there is no Schedule B bank in the Province of New Brunswick today. We have 57 B banks and there is not one in the Province of New Brunswick. Do you really imagine that a Schedule C bank, owned by a financial holding company in Toronto or Montreal—and that is the only where place they are, Trilon and Power—are really going to go out and do something that the 57 Bs have not done? Not likely! They are not going to be in Red Deer; they are not going to be in Sudbury; they are not going to be in Fredericton; they are not going to be in Kentville, Nova Scotia. That is where the big banks are. And the big banks have 7,500 branches.

We have pointed out in our brief that there are 1.5 million people in this country who are covered only by chartered bank branches—*only*—, and the notion that Schedule C banks would bring some competitive element into the non-central, urban, parts of this country is purely imaginary.

Mr. Dorin: I would like to go to a slightly different subject, but based on that conclusion, then, earlier in the brief which you presented, you disclaimed responsibility for the CDIC deficit.

• 1020

As you realize, the government will now have to come up with those funds from somewhere. As I see it, we have a limited number of choices. It can be personal income tax, it can be corporate income tax, or we could in fact increase or extend the capital tax on banks that was brought in with the last budget. I guess since you have just made the statement that essentially the primary banking system we have is not going to be affected competitively by newer, smaller banks, if we want to talk about the system—and this is a loss of the system in one way or another, or of the industry—maybe we should look to the industry to recover it. If it is not through CDIC insurance fees, maybe it will be through some other form of taxation directed at the industry.

[Traduction]

l'assise se trouve essentiellement au Québec, et de la banque qui l'a précédée, la Nationale et la Provinciale, et revenir en arrière. C'était surtout des banques régionales, mais elles avaient un réseau bancaire solidement installé dans la province de Québec. Ce sont maintenant des banques nationales, mais nous avons d'autres institutions qui sont régionales.

La deuxième condition qui est nécessaire, à mon avis, c'est qu'en l'absence d'une base de dépôts variée, il convient d'être particulièrement prudent dans le choix des avoirs. Il faut s'efforcer d'avoir à la fois des avoirs de bonne qualité et de les diversifier géographiquement. Si ces conditions sont remplies, l'affaire est viable dans ce pays et certaines institutions en ont donné la preuve. Mais si ces conditions ne sont pas remplies, vous risquez la catastrophe dans ce pays.

M. Dorin: Est-ce que vous pensez donc que les banques de la catégorie C, qui pourraient dériver de sociétés de fiducie qui, elles-mêmes, ont peut-être atteint une base plus large de dépôts, augmenteraient les chances de nouvelles banques, ou diminueraient les risques?

M. MacIntosh: C'est très peu probable. Tout récemment encore, j'étais à Saint-Jean du Nouveau-Brunswick pour discuter de cette question. Vous savez peut-être qu'il n'existe actuellement pas de banques de catégorie B dans cette province. Nous avons 57 banques B, mais aucune au Nouveau-Brunswick. Est-ce que vous pensez vraiment qu'une banque de catégorie C, qui appartient à une société de portefeuilles de Toronto ou de Montréal—et c'est là qu'elles sont, Trilon et Power—vont vraiment se fendre en quatre alors que les 57 banques B ne l'ont pas fait? Jamais de la vie! Elles ne vont s'établir ni à Red Deer, ni à Sudbury, ni à Fredericton, ni à Kentville en Nouvelle-Écosse. C'est là que sont les grandes banques, et celles-ci ont un réseau de 7,500 filiales.

Nous avons fait remarquer dans notre mémoire qu'il y a 1,5 million de gens dans ce pays qui n'ont accès qu'aux services des banques à charte—et ceux qui disent que les banques de catégorie C apporteraient un élément de concurrence dans les régions urbaines éloignées de notre pays rêvent en couleur.

M. Dorin: Je voudrais passer à un sujet légèrement différent, mais en vous appuyant sur cette conclusion, plus au début de votre mémoire, vous refusiez d'être tenus responsables du déficit de la SADC.

Comme vous le savez, le gouvernement doit maintenant trouver moyen de dénicher les fonds nécessaires. À mon avis, peu d'options s'offrent à nous: Nous pourrions rassembler les fonds à même l'impôt sur le revenu des particuliers, ou encore l'impôt sur le revenu des corporations, ou bien nous pourrions augmenter ou reporter l'impôt sur les gains en capital des banques inclus dans le dernier budget. Mais parlons du système. Vous venez de dire que la concurrence faite par les nouvelles petites banques ne nuira pas au système bancaire primaire actuellement en existence. C'est en quelque sorte une perte pour le système, ou pour l'industrie. À ce moment-là, ne croyez-vous pas que l'industrie même devrait recouvrer les pertes, sinon à l'aide des primes d'assurance de la SADC, du

[Text]

Mr. MacIntosh: With all due respect, Mr. Dorin, that is a *non sequitur*. The fact that one and possibly two banks are going to go out of the system does not in any sense suggest there is not competition in the system. Everybody in our industry knows competition is severe right now. I referred to the fact that we have 57 schedule B banks in the commercial loan market in this country, and I will guarantee you that 80% or 90% of them are not making an adequate rate of return in their own eyes. They are making a zero or minus or up to 5% return on capital, which is not good enough to stay in any kind of business.

The notion that the bank depositors or bank shareholders should be singled out to pay for the failures of the institution is purely theoretical. Why do you single out the members of one industry to pay for the non-survivors? It is like saying if you have fire insurance on the street and the whole street goes down and a couple of guys did not have fire insurance, the rest of the street have to have their premiums raised retroactively to pay for the fire insurance of the fellow who did not get himself insured. That is the common sense of the proposition.

Mr. A. Taylor: Mr. Dorin, we have put forward quite a good proposal, we believe, for how CDIC might be run in the future. We say the problem of the deficit is going to have to be dealt with. We have to look at who is responsible for that and how it happened.

We accept, as I said this morning, responsibility for the insured amounts. We are the members of the CDIC and we will pay for that. But we are saying the uninsured amounts are going to have to be dealt with in a different way.

Beyond that, we are saying for goodness' sake let us get CDIC up on proper grounds now, with good regulation in place.

Mr. Dorin: I appreciate that.

I would like to ask one more question. This is about your comments on the 10% ownership rule. I will confess that this spring, prior to starting these hearings, I thought that was a really good idea. I have learned through the course of the hearings that that does not necessarily offer any real advantages. For example, in the case of trust companies like Pioneer Trust it was argued that in fact wide ownership was the ultimate form of independence for management. They were able to go about doing what they wanted to do in any case. So I would just like you to elaborate on that, where broadly based ownership will bring about some amount of independence, if you like, or maybe it will just add to management's ability to operate outside the interests of the shareholders.

[Translation]

moins peut-être par une autre forme d'imposition visant l'industrie?

M. MacIntosh: Sauf votre respect, monsieur Dorin, l'un n'appelle pas l'autre. Le fait qu'une ou deux banques soient éliminées du système ne signifie absolument pas qu'il n'existe aucune concurrence. Nous savons tous qu'à l'heure actuelle, la concurrence est très forte dans notre industrie. J'ai déjà mentionné qu'il existe 57 banques de l'annexe B dans le marché des prêts commerciaux au Canada. Je puis vous garantir que 80 p. 100 ou même 90 p. 100 de ces banques n'estiment pas réaliser des profits suffisants. Leur taux de rentabilité est de 5 p. 100, quand il n'est pas carrément de zéro ou même négatif. Dans ces circonstances, aucune entreprise ne peut espérer survivre.

L'idée d'imposer aux déposants ou aux actionnaires des banques le fardeau de faillites bancaires est purement théorique. Pourquoi obliger certains membres d'une industrie à payer pour les pots cassés des autres? Ce serait comme le quartier dont différentes maisons ont une assurance-incendie. Si tout le quartier passe au feu et que deux ou trois propriétaires n'aient pas d'assurance-incendie, il faudrait en fait augmenter rétroactivement les primes des propriétaires assurés pour couvrir l'assurance-incendie de ceux qui n'avaient pas pris la peine d'en obtenir au préalable. C'est là la logique de cette proposition.

M. A. Taylor: À notre avis, monsieur Dorin, nous avons proposé une excellente marche à suivre pour la SADC. Il faudra absolument régler la question du déficit et déterminer qui en est responsable et comment il s'est produit.

Comme je l'ai dit plus tôt ce matin, nous assumons la responsabilité pour les montants assurés. Nous faisons partie de la SADC et nous avons l'intention de payer notre part. Cependant, nous estimons qu'il faudra s'organiser autrement pour les montants non assurés.

Hormis cette question, il faut absolument que le gouvernement permette à la SADC de se remettre sur pied et d'établir un règlement convenable.

M. Dorin: Je comprends.

J'aimerais vous poser une autre question. Vous avez parlé de la règle limitant à 10 p. 100 le taux de participation au capital. Je dois avouer que le printemps dernier, avant d'entreprendre les audiences, je croyais que c'était une excellente idée. Cependant, au cours des audiences, je me suis aperçu que cela ne comportait pas nécessairement des avantages concrets. Par exemple, dans le cas de sociétés de fiducie comme la *Pioneer Trust*, il a été soutenu que la meilleure façon d'assurer une administration indépendante était de procéder par voie de capital dilué. En effet, les sociétés de fiducie se trouvent ainsi en mesure de faire ce qui leur semble bon. J'aimerais donc que vous développiez votre pensée à ce sujet et que vous nous disiez si le capital dilué pourrait effectivement assurer une certaine indépendance à la société, ou s'il lui permettra simplement de ne pas accorder autant d'importance aux intérêts des actionnaires.

[Texte]

Mr. A. Taylor: Mr. Dorin, I would simply say that certainly we have to look at corporate governance as well as regulation and supervision of all institutions—and that would include institutions, such as Pioneer Trust Company, with broad ownership—and to ensure that there is no management that is doing things it should not be doing and overriding the people who are responsible to the shareholders through the board of directors.

Mr. MacIntosh: It is true that broad ownership does not guarantee good management, and there have been some cases, clearly. One cannot deny that. But I think it does put in place a governance structure that gives you the better possibility of having bad management. The fact is that in the country in the last five years most of the cases—and you have been listening to Mr. Sykes talk about an exception—most of the cases have been those where there has been closely held ownership and self-dealing. In the United States, if you follow the literature on the bank failures down there—and there are about 60 or 70 bank failures a year—practically all of them are due to self-dealing; practically every case they have had, including the savings and loans as well as the American commercial banks. The same is true in Britain, Germany, Spain and Italy. We have had cases in the last five years in all those countries and in every single case it has been self-dealing. So I would say that broad ownership does not guarantee it but it sure puts in place a basic condition which is likely to improve the chances very greatly.

• 1025

Mr. Dorin: I guess what I would say to that is that we are sort of mixing two issues here, if we talk about ownership and self-dealing. I agree with you, narrow ownership can lead easier to self-dealing, but self-dealing can occur through the management and directors, as in the case of Pioneer Trust, let us say. Maybe we should be aiming at controls on self-dealing, either through narrowly restricting the degree of investment or other rules of that nature, as opposed to ownership. As I say, I now have come to the point of having an open mind on the question as opposed to thinking that was an answer.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Dorin.

Mr. Johnston.

Mr. Johnston: Thank you, Mr. Chairman.

First of all, Mr. Taylor, when you were talking about the CCB you mentioned that these two banks, the two banks in question, were perhaps special. It had been known for some time that they were in trouble, I guess, in the banking community. When you say that, does this go back, say, prior to the support package of last March? Was it generally common knowledge that these banks were struggling at that particular point?

[Traduction]

M. A. Taylor: Monsieur Dorin, il va sans dire que nous devons examiner l'autoadministration, l'autoréglementation et l'autosupervision de toutes les sociétés—ce qui comprend des institutions comme la *Pioneer Trust*, à capital dilué. Nous devons également nous assurer que l'administration d'aucune société ne s'adonne à des activités louches minant ainsi l'autorité des personnes qui sont responsables auprès des actionnaires par l'entremise du Conseil d'administration.

M. MacIntosh: Il est vrai que le capital dilué n'assure nullement une bonne administration, et personne ne peut nier certains exemples flagrants. Il permet cependant d'établir une structure administrative qui augmente la possibilité d'une mauvaise gestion. Mais le fait est qu'au Canada, depuis les cinq dernières années, la plupart des cas concernaient des institutions à capital fermé et des transactions intéressées—et nous avons tous entendu M. Sykes parler d'une exception. Aux États-Unis, où il y a de 60 à 70 faillites bancaires par année, la faute en est imputable, dans la plupart des cas, à des transactions intéressées. En effet, presque toutes ces faillites, qu'il s'agisse de compagnies d'épargne et de prêts ou de banques commerciales américaines, ont été causées par des transactions intéressées. Il en va de même pour la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie. Depuis cinq ans, il y a eu dans tous ces pays des cas de ce genre et, chaque fois, il s'agissait de transactions intéressées. Je dirais donc que, même sans être pour autant une garantie, la non-concentration de la propriété crée des conditions telles que les chances de l'éviter sont bien meilleures.

M. Dorin: J'ajouterais je pense que nous avons sans doute un peu tendance ici à confondre deux choses, lorsque nous parlons de propriété d'une part et de transaction intéressée d'autre part. Je suis d'accord avec vous, la concentration au départ peut facilement ouvrir sur des transactions intéressées, mais une transaction intéressée peut aussi avoir pour origine la direction, le conseil d'administration de la banque elle-même, comme ce fut le cas, mettons, de la *Pioneer Trust*. Peut-être devrions-nous plutôt insister sur des contrôles visant précisément les transactions intéressées, soit en limitant très étroitement le niveau d'investissement ou en imposant d'autres règles du même genre, au lieu de réglementer la propriété. Comme je l'ai déjà dit, j'en suis rendu au point où je n'ai pas vraiment d'opinion bien tranchée sur le problème et sa solution.

Le président: Merci beaucoup monsieur Dorin.

Monsieur Johnston.

M. Johnston: Merci monsieur le président.

Pour commencer, monsieur Taylor, lorsque vous parlez de la CCB vous aviez dit que ces deux banques, les deux banques en question, avaient peut-être quelque chose de particulier. J'imagine que les milieux bancaires savaient depuis un certain temps déjà qu'elles étaient en proie à des difficultés. Lorsque vous disiez cela, pensiez-vous à la période précédant l'opération de soutien du mois de mars? Était-il alors déjà communément admis que ces banques étaient en difficulté?

[Text]

Mr. A. Taylor: It was certainly known that they had some liquidity problems. There was never a question of solvency, to my knowledge, before March. We had a surprise presented to us in March . . .

Mr. Johnston: Right.

Mr. A. Taylor:—when we found one bank was declared insolvent, or would have been declared insolvent if we had not been able to put together the support package.

Mr. Johnston: So presumably, some of these difficulties would have been known to the Inspector General, who I suppose brought them to your attention in March, with respect to the CCB?

Mr. A. Taylor: Yes, that would be correct. The problems would be known to the Inspector General as a liquidity problem; the degree to which he would understand or see that there was a problem with assets, I am not sure. I am not able to comment on that.

Mr. Johnston: No, I appreciate that. But in other words, it does not surprise you, I gather, that both of these banks have encountered difficulty.

Mr. A. Taylor: The degree of difficulty surprises me greatly.

Mr. Johnston: The degree.

Now, Mr. Taylor, you mentioned earlier that the problem here in your view is the quality of assets. We learned, through testimony before this committee and statements elsewhere that—arising out of the Hitchman Report—the quality of assets was revised very substantially downwards on many loans. I think something valued at 55¢ to the dollar had gone to 30¢ to the dollar.

You were part of that support package of \$60 million back in March.

Mr. A. Taylor: Yes.

Mr. Johnston: Did you say unfortunately? But at that time, did you have any information that supported that, say, 55% number other than the representations of the Inspector General of Banks or the governor of the bank? In other words, when you invested in that support package, did you value the assets or were you in a position to do so?

Mr. A. Taylor: Mr. Chairman, there was not a 55% figure used at that time. I do not know the 55% figure now. In fact, I can tell you, I do not know what the condition of the assets of that bank is right now. I am not aware of the numbers involved; I am not aware of what has been considered to bring about the declaration of insolvency; therefore, the curator and now the liquidator. I do not know those numbers.

But in March I know what we saw, and what we saw was a portfolio of loans—this is now public knowledge, it has been for some time—of about \$530 million, as I remember, that required write-offs of \$235 million to \$255 million. Of course, at that moment, the Inspector General of Banks was advised of

[Translation]

M. A. Taylor: On savait au moins que ces banques avaient des problèmes de liquidités. Mais avant le mois de mars, autant que je sache, leur solvabilité n'avait jamais été mise en cause. Au moins de mars, nous avons été fort surpris d'apprendre . . .

M. Johnston: En effet.

M. A. Taylor: . . . que l'une de ces banques avait été déclarée insolvable ou du moins l'aurait été si nous n'avions pas pu monter cette opération de soutien.

M. Johnston: On peut donc supposer que l'inspecteur général était au courant de certains de ces problèmes et c'est lui, j'imagine, qui les a portés à votre attention au mois de mars dans le cas de la CCB, n'est-ce pas?

M. A. Taylor: En effet, c'est bien cela. L'inspecteur général savait qu'il s'agissait de problème de liquidités, mais je ne sais pas dans quelle mesure il aurait pu conclure qu'il s'agissait également de problème d'actif et je ne saurais me prononcer à ce sujet.

M. Johnston: Bien entendu, mais en d'autres termes, j'imagine que vous n'êtes pas étonné de ce que ces deux banques aient connu des problèmes.

M. A. Taylor: C'est l'ampleur de ces problème qui me surprend énormément.

M. Johnston: Leur ampleur.

Vous nous avez dit, monsieur Taylor, qu'en l'occurrence, le problème tenait à la qualité de l'actif de la banque. Les témoins que nous avons entendus, entre autres—et tout cela découle du rapport Hitchman—nous ont appris que la qualité de l'actif avait, pour bien des prêts, été jugée ultérieurement bien inférieure et que ce que l'on croyait valoir 55c. avait fini par ne plus valoir que 30c.

Vous avez participé à l'opération de soutien de 60 millions de dollars au mois de mars.

M. A. Taylor: C'est exact.

M. Johnston: Avez-vous dit malheureusement? Mais à l'époque, y avait-il quelque chose qui vous avait permis de corroborer ce chiffre de 55 p. 100, outre ce qu'avait dit l'inspecteur général des banques ou le gouverneur de la banque? En d'autres termes, lorsque vous avez investi dans cette opération de soutien, avez-vous procédé vous-même à une évaluation de l'actif ou étiez-vous en mesure de le faire?

M. A. Taylor: Monsieur le président, à l'époque, ce chiffre de 55 p. 100 n'avait pas été invoqué. Ce chiffre, même aujourd'hui j'ignore d'où il vient, et je puis même vous dire que j'ignore encore maintenant ce que vaut le portefeuille de la banque. Je ne connais pas les chiffres et je ne sais pas sur quoi le curateur d'abord et maintenant le liquidateur se sont fondés pour déclarer l'insolvabilité de l'établissement. J'ignore ces chiffres.

Quoi qu'il en soit, au mois de mars, ce que nous avons constaté, c'était l'existence d'un portefeuille de prêts—cela est maintenant depuis un certain temps du domaine public—valant environ 530 millions de dollars, si je me souviens bien, sur lesquels il fallait radier de 235 à 255 millions de dollars.

[Texte]

that by the management of the bank. He of course knew this bank would be insolvent, if that were true. Some very short time was taken, I believe, to try to establish if that was right or wrong.

I can tell you that one or two banks were asked to give a hand at looking at just those loans, those bad loans, to see if this would be suitable, if this would this be appropriate, according to the measures that we would normally be using. And from a very fast look, there was some confirmation that might be right—no confirmation of the total bank strength, no confirmation of the bank's viability—and that was not possible for any of us, called in on a Friday, to do something before Monday morning. However, we did recognize then that the problem was a new problem in the new losses of \$255 million, which, if just left and the bank was insolvent—capital gone. And it was on that basis that a support package totalling \$255 million was put together with the banks participating to the extent of \$60 million.

• 1030

Mr. Johnston: So effectively, you did not have any time to rely upon anything other than what was offered to you as the value of that loan portfolio from Friday until Sunday or whatever. Is that right?

Mr. A. Taylor: We were told that it was the Inspector General's view that the bank was solvent; that in his estimation this was the extent of the problem and if the \$255 million was provided, the bank was viable. And it was on that basis that the Governor of the Central Bank announced that there would be liquidity available, funds paid in.

I also would want to stress that, in connection with those deliberations, the system, the strength of the system, placed a very major role in our thinking. It was the major motivation for my bank, for instance. The system we thought with the shock of that bank failing, the first bank in Canada to fail since 1923, and especially under those circumstances... now this was the time of the Ohio Bank failures; this was the time when the Ohio Bank failures, with the amount very small in relationship to the U.S. system, had caused an impact on the value of the U.S. dollar in international markets and had impacted interest rates. That is how nervous international money markets were at the time. So I think there was some validity to our concern about the system and the national welfare. And I suggest to you that was a major consideration for all the players in the support package at the time. And that was the urgency because, surely, prudence would have demanded that we take longer and take a look at the portfolio.

[Traduction]

Bien entendu, à l'époque, l'inspecteur général des banques avait été mis au courant de la chose par le conseil d'administration de la banque. Il savait que la banque allait être insolvable, si du moins c'était bien le cas. Et j'imagine que l'on a tenté de voir s'il avait tort ou raison, mais cela s'est fait dans un laps de temps très court.

Je puis également vous dire qu'il y a une ou deux banques auxquelles on avait demandé de prêter leur concours pour examiner ces prêts, ces prêts douteux et voir si, conformément aux mesures que prendrions normalement, cette approche convenait. Et, après un rapide coup d'oeil, nous avons eu plus ou moins confirmation de la chose—non pas confirmation de l'avoir total de la banque ni de sa viabilité—mais nous n'avions en aucun cas pu faire quoi que ce soit avant le lundi matin ayant été sollicités le vendredi. Cela étant dit, nous avons bien vu à ce moment-là que c'était un problème tout à fait nouveau, cette nouvelle perte de 255 millions de dollars, un problème qui, sans intervention, aurait rendu la banque insolvable, tous les capitaux s'étant évanouis. Et c'est en fonction de cela qu'une opération de soutien totalisant 255 millions de dollars a été montée, les banques elles-mêmes contribuant de 60 millions de dollars.

M. Johnston: En fait donc, entre le vendredi et le dimanche, vous n'aviez pas eu le temps de trouver ailleurs confirmation de la valeur du portefeuille de prêts, est-ce bien cela?

M. A. Taylor: On nous avait dit que, de l'avis de l'inspecteur général, la banque était encore solvable et que à son avis toujours, le problème se limitait à cela et, si 255 millions de dollars lui étaient avancés, elle le resterait. Et c'est en fonction de cela que le gouverneur de la banque centrale a annoncé qu'il y aurait une injection de fonds, qu'il y aurait des liquidités.

Je voudrais également souligner, dans le cadre de ces délibérations, que le système, la force même du système, a joué un rôle fondamental dans notre raisonnement. C'était ainsi pour ma banque la motivation première. Nous avons pensé que tout le système, avec les répercussions de cette faillite, la première faillite bancaire au Canada depuis 1923, surtout d'ailleurs dans les circonstances en question... C'était, vous vous en rappellerez, à cette époque que la Banque de l'Ohio avait déposé son bilan, une banque qui, même si elle ne représentait pas grand-chose dans le cadre du système américain, avait entraîné en faisant faillite des répercussions notables sur la valeur du dollar américain sur les marchés internationaux et aussi sur les taux d'intérêt. Cela vous montre à quel point les marchés financiers internationaux étaient nerveux à cette époque. Je pense donc que nous avions à juste titre lieu d'être inquiets pour notre système national. Et laissez-moi également vous dire qu'à l'époque toujours, c'était là un argument de poids pour tous les protagonistes qui ont participé à l'opération de soutien. Et c'était également la raison pour laquelle l'intervention était urgente parce qu'évidemment la prudence la plus élémentaire nous aurait normalement poussés à prendre un peu plus de temps et à examiner le portefeuille d'un peu plus près.

[Text]

Why did we not wait longer? Presumably that is the next question.

Mr. Johnston: No. But go ahead.

Mr. A. Taylor: But that is the answer. If on Monday morning, we had to decide whether that bank was going to be opened or closed and, if the decision were to be "closed" we were going to bring a very serious crisis in the financial system to this country. We had to think long and hard about whether or not we thought \$255 million was the right amount, with no information to look at.

Mr. Johnston: I move just to another area then relating to deposit insurance. In your presentation you make the point which was made by the Wyman committee, which is that discipline has to be brought to the system, and that there should be some form of co-insurance, although you recommend that a fairly substantial level of protection be given, up to \$20,000, to protect the small investor.

Mr. A. Taylor: The less sophisticated depositor, if we can use that term without . . .

Mr. Johnston: But at the same time, you do make the point, I think in a very cogent way, that there has to be discipline in the system and that co-insurance is required. Now, with that notion of establishing this kind of market discipline, making people reflect on where they are putting their deposits and what their protection is, do you think it would be undermined, for example, if the government proceeds to reimburse all uninsured depositors of, say, the two banks which are now in difficulty?

Mr. A. Taylor: There is no question. That puts the question to what we have been saying. Why would we be agreeing to do that kind of thing? We are not moving away from the principle that we put forward in our response to the Wyman paper. Bail-outs should not take place. We have got to get the system rebuilt, and we must do it in a way so that we will not have situations like this for the future.

But given what has happened as I have already stated; given the government responses to what took place in March with CCB; given the assurances they gave, and only the government knows what assurances were given—certainly I would not have an ability to know to how many people that message went out; I saw some messages; others saw other messages—presumably, because of the government decision that has been now taken, they felt the responsibility was sufficient that they had to do this. We are saying for us to get on; let us get this thing rebuilt before another one takes place.

Mr. Johnston: Is there not a message here, though that, yes, we will have deposit insurance? Notwithstanding the statements of the Minister of State for Finance some time ago, if the government does proceed to reimburse all uninsured depositors, do you not think in the minds of the public there is going to be that thought that, well, the government is always

[Translation]

Pourquoi n'avoir pas attendu plus longtemps? J'imagine que ce sera votre prochaine question.

M. Johnston: Non, mais allez-y quand même.

M. A. Taylor: C'est précisément cela la réponse. Si, le lundi matin, nous avons dû décider pour la fermeture ou l'ouverture de la banque en question et si nous avons décidé en faveur de la fermeture, nous aurions créé un état de crise très grave pour le système financier du Canada. Nous avons dû y réfléchir à deux fois avant de décider si, à notre avis, 255 millions de dollars suffisaient, étant donné que nous n'avions aucune donnée sous les yeux.

M. Johnston: Je vais passer à autre chose dans le cadre de l'assurance-dépôt. Vous dites dans votre exposé, comme le signale le Comité Wyman, qu'il faudrait davantage de discipline dans le système, qu'il faudrait un genre de coassurance, même si vous recommandez d'ailleurs un plafond d'assurance assez considérable, jusqu'à concurrence de 20,000\$, pour protéger le petit investisseur.

M. A. Taylor: Le déposant le plus vulnérable, si nous pouvons utiliser le terme sans . . .

M. Johnston: Mais en même temps, vous faites valoir assez vigoureusement, je crois, qu'il doit y avoir une certaine discipline au sein du système et qu'une coassurance s'impose. Cela étant, puisque nous parlons d'imposer ce genre de discipline au marché, de pousser les gens à bien réfléchir avant de déposer leur argent ici ou là et de bien réfléchir aussi à l'assurance qu'on leur donne, pensez-vous que cette discipline serait battue en brèche si par exemple le gouvernement procédait au remboursement de tous les déposants non assurés dans le cas mettons de ces deux banques qui sont actuellement en difficulté?

M. A. Taylor: Cela ne fait aucun doute. C'est exactement ce que nous disions lorsque nous demandions pourquoi nous accepterions de procéder de la sorte. Nous ne réfutons pas le principe que nous avions avancé en réponse au rapport Wyman. Il ne doit pas y avoir de renflouement. Il nous faut reconstruire le système et le reconstruire de manière à éviter à l'avenir des situations comme celles-là.

Mais compte tenu de ce qui s'est déjà produit, comme je l'ai déjà dit, compte tenu de la réaction du gouvernement aux événements de mars dans le cas de la CCB, compte tenu des assurances données par le gouvernement—et il me serait impossible de dire combien de gens ont reçu ce message car moi j'ai interprété le message dans un sens mais d'autres l'ont interprété différemment—en raison j'imagine du fait que le gouvernement a décidé d'agir comme il l'a fait, ils ont pensé sans doute que la responsabilité était là, qu'elle suffisait et qu'ils devaient suivre. Mais nous, nous insistons pour reconstruire le système avant qu'un cas semblable ne se reproduise.

M. Johnston: Mais ne voulez-vous pas nous faire comprendre en disant cela que, effectivement, il y aura une assurance-dépôt? Malgré tout ce qu'a pu dire la ministre d'État aux Finances il y a quelque temps déjà, si le gouvernement rembourse effectivement tous les déposants non assurés, ne pensez-vous pas que la population pensera que, oui, le gouvernement est toujours là, qu'il existe une assurance-dépôts pour

[Texte]

there: we have deposit insurance for the first slice, and then we have the government there beyond that?

[Traduction]

la première tranche et que le gouvernement interviendra bien pour le reste?

• 1035

Mr. A. Taylor: In every instance there is a bail-out, obviously you continue to further the thought that, rest easy, you are going to get looked after. That we have to bring it to a stop soon, there is no doubt about that.

Mr. Johnston: If I could move to one other point, to pick up on a response by Mr. MacIntosh which I found quite interesting.

Mr. MacIntosh, with respect to the branch banking, you pointed out that there are 57 Schedule B banks and none of them, for example, has branches in New Brunswick, and you move on from that in your reasoning to say that Schedule C banks would be very unlikely then to do branch banking in the regions; at least that is what I understood you to say. Is that correct?

Mr. MacIntosh: Yes.

Mr. Johnston: I think you will recall, going back to the bank hearings on the revisions at the end of the 1970s when we discussed the Schedule B banks, that was recognized because of the expense of establishing themselves in these various areas. I gather that branch banking is expensive; that it costs a lot of money to set up a branch in wherever—New Brunswick—if you are not there. Is that correct? That is really the major constraint, is it not?

Mr. MacIntosh: There was a special constraint on the Schedule Bs, of course, which was that the size of their capital was limited by government and . . .

Mr. Johnston: As well, and the number of branches.

Mr. MacIntosh: —that the number of branches they had to have had to be approved case by case. So there were some special constraints on them. I am not saying that it would have been sensible for them to be in New Brunswick, I am saying that the facts of life are that it was not feasible for them to be there; and some of the the potential financial holding company people, who might consider that they would, whom you might consider would have a Schedule B bank, have said publicly that they had no intention of going to Bruce Peninsula in Ontario, or whatever. They have no intention of doing that.

Mr. Johnston: The difference, though, I would put to you, between the Schedule Bs and the Schedule Cs is that the Schedule Cs, through the umbrella of the holding company, already have operations in these areas, and we have had that kind of discussion around this table.

Mr. MacIntosh: How widely do you think? There are 220 communities in Canada with trust companies. There are, I guess, 50 or 75 communities in Canada with investment dealers. The financial holding company people—the Trilons

M. A. Taylor: Chaque fois qu'il y a renflouement, il est évident qu'on continue à inciter les gens au calme en leur disant qu'on s'occupera toujours d'eux. Il est indubitable aussi que c'est le genre de chose à laquelle il nous faudra très vite mettre le holà.

M. Johnston: J'aimerais passer à autre chose et revenir à une réponse de M. MacIntosh que j'ai trouvée fort intéressante.

Parlant des agences des banques, monsieur MacIntosh, vous avez dit qu'il y a 57 banques de l'annexe B et qu'aucune n'avait d'agence au Nouveau-Brunswick et vous avez poursuivi le raisonnement en disant que les banques de l'annexe C seraient probablement très peu enclines à ouvrir des agences dans les régions, du moins c'est ce que j'ai compris. Est-ce bien cela?

M. MacIntosh: En effet.

M. Johnston: Vous vous souviendrez qu'à l'époque des audiences sur la révision de la Loi sur les banques qui avait eu lieu à la fin des années 70, lorsque nous avons discuté des banques de l'annexe B, que nous avons admis la chose en raison de ce qu'il en coûterait aux banques d'aller s'établir dans ces régions. Il est coûteux pour une banque d'ouvrir des agences, où que ce soit d'ailleurs, au Nouveau-Brunswick par exemple, si la banque n'y est pas déjà active. Me trompais-je? C'est en fait le principal obstacle n'est-ce pas?

M. MacIntosh: Dans le cas des banques de l'annexe B, il y avait évidemment un obstacle supplémentaire qui était dû au fait que le gouvernement limitait l'envergure de leur capital-action . . .

M. Johnston: Ainsi que le nombre d'agences.

M. MacIntosh: . . . et au fait également que le nombre d'agences devrait être approuvé séparément. Ces banques donc avaient des obstacles particuliers à surmonter. Je ne veux pas dire par là qu'il aurait été raisonnable pour elles de s'implanter au Nouveau-Brunswick, simplement que dans la réalité des choses, elles n'avaient pas la possibilité de le faire; il y aussi le fait que certains des agents de ces éventuelles compagnies de portefeuille financières qui pourraient considérer la chose et qui, selon vous pourraient avoir une banque de l'annexe B, ont déclaré publiquement qu'ils n'avaient nullement l'intention d'aller s'établir dans la péninsule de Bruce, en Ontario, par exemple. Ils n'ont aucunement l'intention de le faire.

M. Johnston: Pourtant, c'est mon opinion, la différence entre les banques de l'annexe B et les banques de l'annexe C tient au fait que les banques de l'annexe C, sous l'ombrelle de la compagnie de portefeuille, est déjà active dans ces régions et nous en avons d'ailleurs déjà discuté ici.

M. MacIntosh: Oui, mais dans quelle mesure pensez-vous? Il y a au Canada 220 agglomérations ayant une compagnie fiduciaire. Il existe je crois au Canada 50 ou 75 agglomérations ayant des courtiers en valeurs. Les gens des compagnies

[Text]

and para-financials—are quite clearly central urban organizations who intend to lend in the up-scale market; and by up-scale I am talking about commercial loans of \$1 million and up. The Canadian chartered banks have commercial loans running in the order of several hundred thousand which are below the level that they are even talking about as being their minimum size.

Take for example the Small Business Loans Act. The average size of a Small Business Loans Act loan of the chartered banks in Canada is \$28,000. Who do you think is in that business in this country? It is the big six, practically. If you talk about agricultural loans in this country, we have been going through some hard times, as you know, in certain parts of Ontario and the west—in these areas—and when I have meetings of our committees within our industry to talk about farm loans, small business loans, residential loans, who do you think are there? The big six are there, and sometimes two or three of the others—the Bank of B.C., the Continental might be there, and Mercantile—maybe eight or nine at the outside. And if you are talking about small business loans, you are talking about a level that these kinds of banks are not even thinking about.

Mr. Johnston: Then you are saying that the financial holding companies, the Trilons, for example, would not use their existing network of, say, Royal Trust, A.E. LePage Real Estate offices as a . . . for banking operations.

Mr. MacIntosh: I will go further, Mr. Johnston. If you look at the small business loans in this country, about 95% to 96% of them are done by chartered banks. Everybody else has the power to do those. The credit unions can do it; the trust companies can do; the Alberta treasury branches. You name it, they can all do it, but they are not doing it. Ask yourself why it is out there in that branch system that the chartered banks . . . , and I am saying flatly that the financial holding companies have no intention of going out and serving that kind of market in this country. They are going to be doing the up-scale commercial market from a million dollars and up, and they say so, which incidentally is a very crowded and competitive market.

• 1040

Mr. Johnston: You are saying they are going to provide more competition where there is already enough.

Mr. A. Taylor: Plenty. Plenty.

Mr. Johnston: That is all, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Mr. Lanthier.

M. Lanthier: Monsieur MacIntosh, j'ai aimé la distinction que vous avez faite il y a un moment entre grosses banques et grandes banques. En effet, nous avons des banques régionales,

[Translation]

de portefeuille—les *Trilons* et les milieux parafinanciers—sont manifestement des gens qui travaillent dans les régions urbaines centrales et qui veulent des prêts dans la tranche supérieure du marché et j'entends par là des prêts commerciaux de un million de dollars et plus. Les banques à charte elles font du prêt commercial dans la fourchette des quelques centaines de milliers de dollars, ce qui est inférieur au niveau plancher dont elles parlent.

Prenez par exemple la Loi sur les prêts aux petites entreprises. En moyenne, un prêt consenti par une banque à charte dans le cadre de cette loi gravite autour de 28,000\$. À votre avis, qui assure ces prêts pensez-vous? Ce sont surtout les six grosses banques. Si vous pensez aux prêts agricoles, vous le savez, nous avons connu des temps difficiles dans certaines régions de l'Ontario et dans l'Ouest: lorsque j'ai des réunions de comités pour parler des prêts agricoles, pour parler des prêts à la petite entreprise, pour parler des prêts résidentiels, de qui pensez-vous qu'il s'agisse? Il y a toujours les six grosses banques et parfois aussi deux ou trois des plus petites banques—la Banque de Colombie-Britannique, la *Continental* parfois et la Banque Mercantile—peut-être huit ou neuf en tout. Mais si vous parlez de prêts à la petite entreprise, il s'agit d'un niveau de prêts auquel ces banques ne pensent même pas.

M. Johnston: Vous nous dites donc que les compagnies financières de portefeuille, les *Trilons* par exemple, n'utiliseraient pas le réseau existant, mettons le Trust Royal ou les bureaux de l'agence immobilière A.E. LePage pour leurs opérations bancaires.

M. MacIntosh: J'irais même plus loin encore, monsieur Johnston. Si vous vous penchez sur le dossier des prêts à la petite entreprise au Canada, vous constaterez que 95 ou 96 p. 100 de ces prêts sont consentis par les banques à charte. Mais tout le monde a la possibilité de consentir ce genre de prêts. Les coopératives de crédit peuvent le faire, les compagnies fiduciaires peuvent le faire, les agences du Trésor de l'Alberta peuvent le faire. Tout le monde peut faire des prêts à la petite entreprise, mais personne n'en fait. Regardez-moi un peu ce réseau de succursales qu'ont les banques à charte . . . je vous le dis sans ambages, les sociétés de portefeuille financières n'ont aucunement l'intention d'offrir des services à cette catégorie de marchés au pays. Elles s'intéressent aux marchés commerciaux aisés d'un million de dollars et plus, et ne s'en cachent pas; soit dit en passant, il s'agit d'un marché très concurrentiel, où les participants sont nombreux.

M. Johnston: Vous dites que ces sociétés vont accuser une concurrence qui est déjà serrée.

M. A. Taylor: Tout à fait. Tout à fait.

M. Johnston: C'est tout, monsieur le président.

Le président: Merci.

Monsieur Lanthier.

Mr. Lanthier: Mr. MacIntosh, I liked the distinction you made a moment ago between large banks and important banks. We have regional banks in Quebec particularly, which

[Texte]

particulièrement au Québec, qui sont renommées comme étant de grandes institutions, mais qui ne sont pas aussi grosses que certains de vos membres les plus importants.

Je dois faire appel à M. Taylor qui disait tout à l'heure que les déboires de la Banque commerciale—la Commerciale comme on l'appelle communément au Québec—sont attribuables à deux choses: premièrement au fait que cette banque a été fondée durant le boom financier de l'Ouest canadien et deuxièmement à la récession. Le boom financier dans l'Ouest canadien est attribuable à l'énergie.

Seriez-vous en mesure de nous dire quelle a été l'importance de la politique énergétique qui a été établie à l'époque? Tout était basé sur une croissance extraordinaire de l'énergie, localisée dans une partie du pays, et on a implanté une politique énergétique nationale qui a nui particulièrement à ce secteur d'activités et, par conséquent, à cette région-là. Pouvez-vous nous dire dans quelle mesure ce changement de la politique énergétique du pays a été responsable des déboires de ces institutions financières?

Mr. A. Taylor: Mr. Lanthier, it would be impossible for me to calculate for you what that energy policy meant in dollars and cents to the banking system, or indeed even to my own bank. I can tell you that it had a negative impact on our borrowers. But it was one of a great many forces that came to bear upon our western clients. Energy, without question, was an important element. The energy policy of Canada which changed the course of things and had a number of people borrowing fairly large sums in buying assets—that kind of thing—and then a reversal of the value that came, of course, just after the energy policy was really under way, brought about some very negative results for our clients, and as a result we have considerable losses.

But I would not be able to calculate for you what percentage of our loan losses would have come about because of energy policy. There were many other factors relating to those energy accounts. Beyond that, we have had problems with other resource companies—in the pulp and paper industry, for instance, and in many other industries. And, of course, there was the ripple effect off into all of the suppliers and so on which went right across. It was not just Alberta, it was British Columbia as well, and the western United States as well. So it was a variety of things.

M. Lanthier: Il y a un moment, M. Dorin a parlé du 10 p. 100 qui est remis en question par certaines banques et par certaines autres institutions financières. On dit que le 10 p. 100 peut restreindre le contrôle, ce qui est peut-être de nature à assurer une saine concurrence. Cependant, ne vaudrait-il pas mieux que ce ne soit pas un pourcentage absolu? Ici, on a 10 p. 100 de 100 dollars ou de un milliard de dollars. Ne vaudrait-il pas mieux que cette proportion change avec l'importance des établissements?

[Traduction]

are reputed to be important institutions, but they certainly cannot compare with some of your more affluent member institutions.

I must address my question to Mr. Taylor, who was saying earlier that the difficulties of the Canadian Commercial Bank—the Commercial as it is commonly known in Quebec—are due to two factors, the first being that this bank was established during the financial boom in Western Canada, and the second being the recession. Energy was behind the business boom in Western Canada.

Would it be possible for you to assess for us the importance of the energy policy which was drawn up at that time? Everything grew out of the extraordinary expansion of the energy sector in one part of the country; then the National Energy Policy was brought in, which had adverse effects on that sector, and consequently, on that region. How far was this change in the country's energy policy to blame for the difficulties of these financial institutions?

M. A. Taylor: Monsieur Lanthier, il me serait impossible d'établir avec précision, en citant des chiffres, ce que cette politique énergétique a coûté au système bancaire, ni même à ma propre banque. Ce que je peux vous dire, c'est qu'elle a eu un effet défavorable sur nos emprunteurs. Mais ce n'était qu'une des nombreuses pressions qui se sont exercées sur nos clients de l'Ouest. Il va sans dire que l'énergie était un élément important. La politique énergétique canadienne a changé le cours des événements, et un grand nombre de gens ont emprunté d'assez grosses sommes d'argent pour accroître leurs actifs... vous voyez ce que je veux dire... et par la suite, les valeurs des actifs ont chuté quand les effets de la politique énergétique se sont fait sentir, ce qui a causé de graves difficultés à nos clients, et nous a fait encourir des pertes considérables.

Mais je ne saurais calculer avec précision quelle part de nos créances irrécouvrables était due à la politique énergétique. De nombreux autres facteurs ont joué. En outre, nous avons connu des problèmes avec d'autres sociétés de ressources... l'industrie des pâtes et papiers, par exemple, ainsi que de nombreuses autres. Et, bien sûr, il faut aussi tenir compte de l'effet d'entraînement des difficultés des uns sur les autres, sur les fournisseurs et ainsi de suite; personne ne s'en est tiré indemne. Ce n'est pas seulement l'Alberta qui a été touchée, mais aussi la Colombie-Britannique et l'ouest des États-Unis. Il y avait donc toute une gamme de facteurs en cause.

Mr. Lanthier: A moment ago, Mr. Dorin referred to the 10% which is being called into question by some banks and other financial institutions. Some say that the 10% may serve to restrict control, and so, perhaps, to ensure healthy competition. But would it not be better if this percentage were not absolute? As it stands, it is 10% of \$100 or of \$1 million. Would it not be better to have this percentage vary according to the relative financial importance of the institutions involved?

[Text]

• 1045

Par exemple, par déformation professionnelle, je pense aux honoraires des ingénieurs, des architectes ou des comptables dont le pourcentage varie selon le volume; il y a des économies de volume. Je me demande si la prise de contrôle n'est pas plus cruciale dans les grandes institutions que dans les petites. On pourrait faire varier ce pourcentage en fonction de l'importance de l'établissement.

Mr. MacIntosh: I think you have a point, Mr. Lanthier. We would recognize that in this country there are some, for instance, small trust companies which are closely held. They are family situations. They are local. There are little ethnic trust companies and financial institutions which might well have some degree of concentrated ownership. So within limits, I think what you are saying has a point.

The difficulty you have, of course, is where do you start drawing the lines in size terms? It becomes very difficult if you say, well, we are going to have a limit of \$100 million, and a privately held institution starts out at \$10 million and five years later it is up to \$101 million. At that point they have to divest. It is very difficult.

Under the banking legislation, a closely held Canadian schedule B bank, of which we have one . . . the Morguard Bank is closely held, but under the legislation they know in advance for 10 years that they have to divest down to a broad ownership of 10%.

The rule of having 10%, of course, was not absolute. It was picked out of the hat, I suppose you could say, and it originally was done in 1967 to address the problem of foreign ownership. That is why it was brought in. The thinking in the mid-1960s was about foreign ownership. This country had gone in the direction of limiting foreign ownership not only of banks. We had gone a different route with insurance companies, with most of the federal trust companies, brokerage firms. We put ownership limits on all of those. The government decided, as something of an afterthought, well, if we are going to have a 10% limit on foreign ownership, why do we not make it generally applicable and apply it to everyone? That was accepted in 1967 very widely. The banks accepted it then, and we believe it has been generally healthy for the system to have broad ownership.

M. Lanthier: Je crois que c'est comme dans l'armée: les hommes sont de grandeurs différentes, mais vous avez une seule grandeur d'uniformes. Je crois qu'il faudra éventuellement avoir plusieurs grandeurs d'uniformes qui soient adaptées aux différentes corpulences des institutions financières.

Ma dernière question s'adressera plus particulièrement à M. Mercure.

Les Québécois, plus particulièrement, établissent un parallèle entre ce qui arrive à la Commerciale et à la Norbanque et ce qui est arrivé aux caisses d'entraide économique. Il

[Translation]

My perspective may be coloured by my professional experience, but I am thinking for instance of the fees of engineers, architects, or accountants, which are percentages which vary according to the volume of work; there are savings on quantity. I wonder whether control is not more crucial for larger institutions than smaller ones. This percentage could vary according to the financial weight of the institution.

M. MacIntosh: Je crois que votre idée est valable, monsieur Lanthier. Nous reconnaissons qu'il y a dans ce pays de petites sociétés fiduciaires, par exemple, qui n'ont que peu d'actionnaires. Ce sont parfois des entreprises familiales, locales, ou de petites sociétés de fiducie ethniques, et des institutions financières où il peut très bien y avoir une certaine concentration de la propriété. Donc, dans une certaine mesure, je crois que ce que vous dites est valable.

Le problème qui se poserait, bien sûr, serait la difficulté de déterminer les catégories d'institutions, réparties selon leurs actifs. Par exemple, il est difficile de fixer une limite de 100 millions de dollars, si une institution à capital fermé commence avec des actifs de 10 millions de dollars et, cinq ans plus tard, en vaut 101 millions. Elle devrait alors se départir de certains actifs. C'est très difficile.

Selon la Loi sur les banques, une banque canadienne de l'annexe B à capital fermé, et il en existe une . . . la Banque Morguard est une société à peu d'actionnaires, mais d'après la loi, ils savent 10 ans à l'avance qu'ils devront se départir de certains actifs pour respecter la règle selon laquelle la concentration de la propriété ne doit pas dépasser 10 p. 100.

La règle du 10 p. 100 n'est pas un absolu. On pourrait dire qu'elle a été fixée assez arbitrairement, en 1967, à l'origine pour contenir le problème des achats de propriétés canadiennes par des intérêts étrangers. Voilà pourquoi cette règle a été instituée. Au milieu des années 60, on se préoccupait des actifs achetés par les étrangers. Le pays avait décidé de limiter les investissements étrangers en général, et non seulement dans les banques, mais aussi dans les compagnies d'assurance, ainsi que la plupart des sociétés fiduciaires fédérales, ou sociétés de courtage. Nous avons fixé des limites à l'investissement étranger dans toutes ces entreprises. Le gouvernement a décidé après coup qu'il serait peut-être bon d'appliquer cette limite de 10 p. 100 à l'investissement étranger à tout le monde. Le principe a été mis en vigueur en 1967 et a été très bien reçu. Les banques l'ont accepté à ce moment-là, et nous croyons que cette mesure de sauvegarde contre une trop grande concentration de la propriété a été bénéfique pour le système.

Mr. Lanthier: I think it's like the army: You have men of different sizes, but only one size of uniform. I think that we shall eventually have to have several sizes of uniforms to adapt to the various weights of financial institutions.

I would like to address my last question to Mr. Mercure.

Quebeckers especially have a tendency to draw a parallel between what is happening to the Commercial Bank and the Northland Bank and what happened to the Caisses d'Entraide

[Texte]

est inévitable que les Québécois fassent ce parallèle. Je ne sais pas si M. Taylor est au courant de ce qui s'est produit au Québec. Par conséquent, j'aimerais que M. Mercure établisse un parallèle entre ce qui est arrivé aux caisses d'entraide économique au Québec et ce qui arrive maintenant à la Commerciale et à la Norbanque.

M. Gilles Mercure (vice-président du Conseil exécutif de l'Association des banquiers canadiens, président et gestionnaire principal de la Banque Nationale du Canada): Je pense que les parallèles sont toujours difficiles à établir. Premièrement, les caisses d'entraide économique étaient une chaîne d'institutions indépendantes de caractère coopératif un peu semblables aux caisses populaires et aux *credit unions*, alors que la BCC est une banque commerciale qui ressemble plutôt à la Banque Nationale du Canada.

• 1050

Aussi, la nature des problèmes a probablement été bien différente. Les caisses d'entraide économique n'étaient pas dans le *wholesale financing*, mais plutôt dans le commerce de détail. C'était des coopératives de petits hommes d'affaires qui amassaient des fonds pour se faire des prêts à eux-mêmes. Je ne sais pas s'il y a eu du *self dealing* à la BCC. Il n'y a aucune espèce de moyen de le savoir.

Dans certaines aventures des dernières années, les problèmes sont venus du *self dealing*. On sait que les caisses d'entraide économique ont développé graduellement des actifs de qualité médiocre. Selon leur système, les hommes d'affaires se faisaient à eux-mêmes des prêts, et un certain nombre de ces prêts-là n'étaient pas de très bonne qualité. Elles n'avaient pas de problèmes de *funding*. Au contraire, elles étaient extrêmement populaires parce qu'elles offraient des rendements extravagants, un peu comme dans les cas de certaines compagnies de fiducie qui ont grossi leurs actifs très vite en offrant des taux d'intérêt supérieurs grâce, entre autres, aux *money brokers* qui les aidaient à amasser ces dépôts-là.

Dans les caisses d'entraide, il y avait aussi ce système de vendeurs à pression qui amassaient des fonds pour faire grossir les institutions très vite, et effectivement, ces institutions ont grossi très vite, trop vite même. Les caisses populaires, qui sont nos concurrents, mais des concurrents en bonne santé, et nous-mêmes, sans connaître de chiffres, étions au courant que les caisses d'entraide n'étaient pas des institutions saines. On a toujours un *feeling*. Sans savoir si l'institution est solvable ou non solvable, on a le sentiment, dans l'industrie, que telle banque ou telle compagnie de fiducie est plus forte ou moins forte qu'une autre, sans savoir si elle est insolvable. On faisait des représentations aux autorités provinciales qui, pour diverses raisons, ne voulaient pas nous écouter.

Cependant, quand la catastrophe est arrivée, déclenchée par les media, les autorités provinciales ont reconnu leur responsabilité d'une manière intéressante. Elles ont admis qu'elles avaient commis une faute dans la surveillance et la réglementation de ces institutions-là. Elles ont accepté une part de responsabilité. Elles ont assumé leur part de responsabilité en donnant des concessions fiscales, ce qui imposait un fardeau aux contribuables, mais cela n'a pas été un *bail-out* complet.

[Traduction]

Economique. It is inevitable that Quebecers should draw this parallel. I do not know if Mr. Taylor is aware of what took place in Quebec. Consequently, I would like Mr. Mercure to compare what happened to these institutions in Quebec with what is now happening to the Commercial Bank and the Northland Bank.

Mr. Gilles Mercure (Vice-Chairman of the Executive Council of the Canadian Bankers' Association and President and Chief Operating Officer of the National Bank of Canada): I think that it is always difficult to draw parallels. First of all, the Caisses d'Entraide Economique were a chain of independent cooperative institutions, something like credit unions, whereas the CCB is a commercial bank which more closely resembles the National Bank of Canada.

Also, the nature of the problems we experienced was probably very different. The *Caisses d'Entraide Économique* were not involved in wholesale financing but rather in retail business. They were co-operatives of small businessmen who collected funds to issue loans to each other. I do not know if there was any self-dealing at the CCB. There is absolutely no way of finding out.

With some of the incidents of the past few years, the problem arose from self-dealing. We know that the *Caisses d'Entraide Économique* gradually amassed assets of mediocre quality. According to their system, businessmen made loans to each other, and a certain number of those loans were of rather questionable quality. These institutions had no funding problems. To the contrary, they were extremely popular because they offered extravagant returns, somewhat like certain trust companies that increased their assets very quickly by offering high interest rates made possible in part by the services of money brokers who helped them to obtain those deposits.

The *Caisses d'Entraide* also used high-pressure salesmen who collected funds to expand the institution very quickly, and indeed, these institutions did expand quickly, too quickly, I would say. The credit unions, who are our competition—but they are healthy competition—knew as well as we did, although we could not have quoted figures, that the *Caisses d'Entraide* were financially unsound. One always gets a feeling. Even when no one knows for sure whether an institution is solvent or insolvent, there is a feeling, in the industry, that a given bank or trust company is stronger or weaker than another, but we generally cannot assess solvency. We made representations to the provincial authorities, which, for various reasons, would not listen.

However, after the catastrophe was finally precipitated by the media, provincial authorities recognized their responsibility in an interesting way. They admitted that they had erred in the area of monitoring and regulation of these institutions. They accepted a part of the responsibility. They did this by granting a tax break, which meant a burden for taxpayers, but these measures did not constitute a complete bailout. Depositors

[Text]

Les déposants ont eu à subir des pertes très importantes dans la liquidation et l'assainissement de cette chaîne d'entreprises.

Pour ma part, je trouve que cette sorte de solution, que le gouvernement provincial a adoptée peut-être un peu trop tard, est un modèle à étudier et à suivre et dont on peut s'inspirer pour régler un paquet d'autres problèmes concernant les compagnies de fiducie et les banques.

M. Lanthier: Est-ce que le traitement que le gouvernement provincial du Québec a accordé aux caisses d'entraide économique est similaire à celui qu'accorde le gouvernement canadien actuel à la Banque commerciale?

M. Mercure: Non, pas du tout. Evidemment, nous ne connaissons pas encore tous les détails de ce que le gouvernement canadien va faire dans le cas de la Banque commerciale, mais la solution qui a été appliquée dans le cas des caisses d'entraide par le gouvernement du Québec était une solution assez spéciale, et d'ailleurs très complexe. Je ne veux pas entrer dans les détails de la description de cette solution-là.

M. Lanthier: Merci.

The Chairman: Ladies and gentlemen, I think we will adjourn for about four minutes and we will come back and try to get going again before 11 a.m.

• 1055

• 1100

The Chairman: I will call the meeting back to order, please.

The first person I have on my list right now is Miss Nicholson.

Miss Nicholson: Thank you, Mr. Chairman.

In the brief that was presented this morning, a lot of emphasis was placed on treating deposit insurance reform as a top priority. Obviously, recent events have brought this home to everybody here. It suggested that this should precede any attempt to restructure the financial markets, with which I would certainly agree.

In your proposals, you suggest that the deposit insurance system should work hand in glove with the primary regulators by which, presumably, you mean the Inspector General of Banks. But you are opposed to giving the Canadian Deposit Insurance Corporation any powers that parallel or supersede those of the Inspector General of Banks.

Could you develop that a little bit? I assume you want to avoid duplication, that you want greater clarity in the system. If you could lay it out a little more it would be helpful.

Mr. A. Taylor: It is exactly our wish to see that we do not have duplication, of course. But also, I think it is highly important that we continue to establish that the top regulator is the regulator for the industry. If you get confusion, as to the responsibility of the insuring agency over the regulator, and

[Translation]

incurred heavy losses when this chain of institutions was wound up.

For my part, I think that the type of solution adopted by the provincial government, perhaps a bit tardily, is a model to be studied and followed if one is seeking solutions to a whole series of other problems with banks and trust companies.

Mr. Lanthier: Were the measures taken by the Quebec provincial government with regard to the *Caisses d'Entraide Économique* similar to those taken by the Canadian government in the case of the Commercial Bank?

Mr. Mercure: No, not at all. Of course, we do not yet know all of the details of the government's plans for the Commercial Bank, but the solution applied in the case of the *Caisses d'Entraide* by the Government of Quebec was quite special and very complex. I do not want to go into the details of that solution.

Mr. Lanthier: Thank you.

Le président: Mesdames et messieurs, nous allons lever la séance pour environ 4 minutes et tenter de reprendre nos travaux avant 11 heures.

Le président: À l'ordre s'il vous plaît.

Le premier intervenant sur la liste est M^{lle} Nicholson.

Mme Nicholson: Merci, monsieur le président.

Le mémoire que nous avons entendu ce matin accorde la plus grande priorité à la réforme du système d'assurance-dépôt. Ce sont sans doute les événements qui se sont produits dernièrement qui nous ont conscientisés à ce besoin. Le mémoire soutient également que cela devrait précéder tout effort de restructuration des marchés financiers. C'est un avis que je partage.

Vous dites également que le système d'assurance-dépôt devrait collaborer étroitement avec les principaux responsables de la réglementation et je suppose que vous entendez par là l'inspecteur général des banques. Vous ajoutez que vous ne voudriez pas que des pouvoirs équivalents ou supérieurs à ceux de l'inspecteur général des banques soient accordés à la Société d'assurance-dépôt du Canada.

Pouvez-vous nous en dire un peu plus long là-dessus? Je suppose que vous voulez éviter les chevauchements et améliorer l'efficacité du système. Je vous saurais gré de me fournir un peu plus de précisions.

M. A. Taylor: Nous souhaitons, bien entendu, éviter des chevauchements. Mais il est important, je pense, de continuer d'insister sur le fait que le principal organisme de réglementation est celui qui régit l'ensemble de l'industrie. Si la différence n'est pas clairement établie entre les responsabilités de

[Texte]

give the insuring agency super powers, then we think you are going to be watering it down to the point where it is not there. We think it is extremely important to be clear who that top regulator is, that those responsibilities be identified. However, that does not mean they cannot work very closely together. As we say, we think that is most important.

Therefore, we would give a very strong monitoring role to the Canadian Deposit Insurance Corporation; give them the right to decide who comes in and has access. In the end, we would give them the power to decide if insurance would ultimately have to be cancelled. But in the middle, there would be a lot of working directly with that regulator and the unit itself when troubles develop. So there is a joint responsibility to get this in shape. If it does not get in shape, ultimately there will be cancellation of insurance.

But on this subject, I think Mr. Mercure does have a little bit of a different view; we have stated that before, Mr. Chairman.

The Chairman: I was wondering if you would really have any objection, as a supplementary, Miss Nicholson, if we changed the whole present system of Inspector General of Banks and Superintendent of Insurance, rolled the whole thing into one regulations system that also looked after the insurance of deposits. I understand the problem of two regulators, but if the CDIC or something similar to the CDIC was your regulator and also your inspector general at the same time, would that have the same problem in your view?

Mr. A. Taylor: One of the greatest difficulties there, Mr. Chairman, is the federal-provincial legislation in the different jurisdictions. I think it would be very difficult indeed to believe we could get one super regulator who was looking after all insurance, all banks, and given federal and provincial jurisdictions, as we know them today.

But beyond that, we think that insurance and banking are two sufficiently different functions requiring two... If somebody went up on top of those regulators and maybe regulators of some other financial institutions identified in a separate block, maybe that could be made to work in some way, but I doubt it again because of the different jurisdictions we have.

The Chairman: We would appreciate that the federal jurisdiction would then have only one conceivable inspection system or regulations system. Obviously if provincially registered organizations had their own system... but they would still have the problem of complying with the federal regulator.

[Traduction]

l'organisme de réglementation et celles de la Société d'assurance et si vous accordez des pouvoirs extraordinaires à cette dernière, je crains que le rôle de la réglementation ne finisse par être tellement dilué qu'il deviendra complètement futile. Il est donc important, selon nous, de préciser exactement les responsabilités du principal organisme de réglementation. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne puisse exister une étroite collaboration entre ces deux activités. Comme nous l'avons déjà dit, c'est d'une importance capitale.

C'est pourquoi, à notre avis, il faudrait donner à la Société d'assurance-dépôt du Canada un grand rôle de contrôle. Il faudrait lui déléguer le droit de décider qui a le droit d'entrer et qui a le droit d'accès. Mais la société devrait également être habilitée à annuler une assurance si elle le juge souhaitable. Dans l'intervalle, la société pourrait collaborer étroitement avec l'organisme de réglementation et le principal intéressé dans le cas de difficultés. La remise en état du système est donc une question de responsabilités conjointes. Si le système n'est pas amélioré, l'assurance finira par être annulée.

Mais j'ai l'impression que M. Mercure a une opinion un peu différente à cet égard. Nous en avons déjà parlé, monsieur le président.

Le président: Avec votre permission, M^{lle} Nicholson, j'aimerais poser une question supplémentaire. Que diriez-vous si nous modifions toute la structure actuelle avec l'inspecteur général des banques et le surintendant des assurances pour les remplacer par une agence de réglementation qui serait également responsable de l'assurance-dépôt. Je comprends que l'existence de deux organismes de réglementation puissent créer un problème. Mais si la SADC ou un organisme semblable était responsable de la réglementation et que le rôle d'inspecteur général des banques était maintenu, ne pensez-vous pas que cela créerait exactement le même problème?

M. A. Taylor: Monsieur le président, la question des divers domaines de compétence entre le fédéral et le provincial et leurs législations respectives nous cause un grave problème. Il est à peu près impossible de concevoir l'existence d'un super organisme de réglementation qui serait chargé des assurances, du secteur des banques et qui aurait compétence tant au fédéral qu'au provincial.

Mais cela dit, le domaine des assurances et celui des banques sont des activités suffisamment différentes pour nécessiter deux... Si on créait un poste qui avait préséance sur ces organismes de réglementation et peut-être aussi sur les responsables de la réglementation d'autres institutions financières qui constituent une catégorie différente, peut-être que le système pourrait fonctionner. Mais j'en doute fort parce qu'on doit également tenir compte des domaines de compétence différents.

Le président: Donc, cela veut dire que pour ce qui concerne le domaine de compétences fédérales il n'y aurait qu'un seul système d'inspection. Bien entendu, si les organisations qui relèvent de la compétence provinciale avaient leur propre système... Mais il leur faudrait néanmoins se conformer aux règlements des autorités de réglementation fédérale.

[Text]

[Translation]

• 1105

A witness: Meeting standards.

The Chairman: That is right; because they would want the federal insurance. If they did not want the federal insurance, they would not have to have the federal people around.

Mr. A. Taylor: Mr. Chairman, I would just say I would not like to think we would have to wait around to accomplish all that, because I feel so strongly we must move now. We just cannot stress enough the importance of getting on with this.

Mr. Mercure: As a note to our brief indicates, our bank does not feel the same way as the rest of the association about that topic. We think some strong powers should be given to CDIC, as distinct from the powers given to the regulators, for two main reasons.

First, past experience has indicated that timely intervention is very important at least to minimize the losses, if not to prevent them. In the past banking system, when it was a matter of cases of weakening institutions that were taken over, those interventions were timely and the operation could be made on a business basis because the intervention was timely and because the monitoring was good; and it could be good because the system was small and people did know each other. The old system worked because it was small. Of course, it had some inconvenience. The competition was not as strong as it is today. But the system was strong. Today the system has become more competitive, more open, it has a greater variety of participants. But the system is weaker and it is more difficult to monitor.

Personally, we believe regulatory authorities of the traditional type are not well equipped, even if they were to double and triple their staff, to know everything that is going on in the market, as opposed to some kind of self-regulating agency, particularly an agency such as CDIC, which would have, as a motive, the motive of minimizing its losses; it would have motives similar to those of businessmen and it would follow and monitor the system sooner. Of course, one could say when it becomes aware of a weakening situation it could advise the Minister or advise the regulatory authorities to intervene. But our second point is that the regulatory authorities will have a spectrum of motives to decide if they want to intervene or not.

In the case of the *caisse d'entraide* to which we referring, the political authorities were aware two or three years before of that situation, and for reasons of their own—I do not want to evaluate them—they decided not to intervene in a timely fashion, hoping the situation would correct itself somehow, possibly. I do not know. But they intervened too late. I am not very aware of all the details of the recent circumstances of some trust companies and others, but I suspect also that a more timely intervention was possible and was not made, for probably good reasons. A CDIC without such hindrance would act in a timely fashion.

Un témoin: Et satisfaire aux normes.

Le président: C'est exact; parce que ces organisations voudraient avoir de l'assurance fédérale. Mais si elles préféreraient se passer de cette assurance, elles ne seraient pas obligées d'accueillir des représentants du fédéral.

M. A. Taylor: Monsieur le président, j'espère que nous n'aurons pas à attendre trop longtemps, car je trouve la situation assez urgente. On n'insistera jamais assez sur l'importance d'une décision.

M. Mercure: Nous avons signalé dans une note qui accompagne notre mémoire que notre banque ne partage pas l'avis du reste de l'Association à cet égard. Nous avons deux principales raisons de croire qu'il conviendrait d'accorder des pouvoirs importants à la SADC par opposition aux pouvoirs délégués aux organismes de réglementation.

Tout d'abord, l'expérience acquise montre qu'il est essentiel d'intervenir au moment opportun pour réduire les pertes au minimum ou même encore les empêcher. Avec l'ancien système bancaire, les institutions en difficulté étaient reprises en main au moment opportun et les contrôles étaient très efficaces. Cela est sans doute attribuable au fait que le système était assez peu important et les gens se connaissaient. L'ancien système fonctionnait bien parce qu'il était petit. Bien sûr, il présentait certains désavantages. Il n'y avait par exemple pas autant de concurrence que c'est le cas aujourd'hui. Mais c'était un bon système. Le système est peut-être plus concurrentiel aujourd'hui, plus ouvert et compte peut-être plus de participants. Mais il est plus faible et plus difficile à contrôler.

A notre avis, les autorités de réglementation traditionnelle ne sont pas en mesure, même en doublant ou en triplant leurs effectifs, de contrôler aussi étroitement le marché qu'un organisme qui s'autorégite, surtout un organisme comme la SDAC si son principal objectif était de réduire ses pertes au minimum. À mon avis, si ces organismes avaient des objectifs de rentabilité, ils contrôleraient le système beaucoup plus étroitement. Bien sûr, cet organisme pourrait très bien demander au ministre ou à l'organisme de réglementation d'intervenir dans des situations difficiles. Mais cet organisme de réglementation se fonderait sur toute une série de critères avant de déterminer l'opportunité d'intervenir.

Vous savez, les autorités politiques étaient parfaitement au courant deux ou trois ans avant que la situation ne se produise dans le cas des caisses d'entraide. Mais elles avaient des raisons, dont je ne veux pas discuter ici, de ne pas intervenir en temps opportun. Elles ont préféré attendre de voir si la situation n'allait pas se régler d'elle-même. Je ne sais pas. Mais elles sont intervenues trop tard. Je ne suis pas au courant de tous les détails des problèmes qu'ont connus certaines sociétés de fiducie et autres ces derniers temps, mais j'ai également l'impression que l'on a décidé de ne pas intervenir plus tôt et sans doute pour d'excellentes raisons. Si la SDAC n'étant pas aussi limitée, je pense qu'elle pourrait faire des interventions plus opportunes.

[Texte]

Another reason for us to recommend that those superpowers be given to CDIC rather than to the regulatory bodies would be to protect the democratic freedom of our system. We think superpowers given to regulatory authorities could be used for other than business reasons. I am a little worried that if the Inspector General is given powers of intervention in our affairs, he could use them for other than business motives.

• 1110

Mr. A. Taylor: Mr. Chairman, if we may ask for your indulgence, just to have a brief recap of what the industry's view is with the exception of Mr. Mercure. It is a fairly important point. I will ask Mr. MacIntosh to give you again...

Mr. MacIntosh: Mr. Chairman, it is always a delicate subject when one of our members dissents from the consensus of the industry, as you can imagine. We have had some long hard dialogues over all these issues before we gave you our brief. Our brief is the result of—I cannot tell you how many number of hours of close discussion among senior bankers in the industry. On this particular point, Mr. Mercure's dissent is set out in Appendix I of our brief, because we could not get consensus on this particular issue. Our own position is contained in the brief itself and our view is that, as an industry, we are concerned about the dangers of duplicating regulatory mechanism.

But we do agree on one point, and I think Mr. Mercure's bank would assent to this, that the CDIC must have some method of forcing the regulator to act; that if the regulators can sit and delay and do nothing or if the provincial authorities and the government of the province can sit and do nothing—it might apply federally too, but it is more likely to be a provincial case—then there must be some method by which the CDIC can force action short of going nuclear. By that I mean, once the CDIC says publicly that it is going to withdraw insurance, that is the end of the institution. There is no way after that day. Therefore, we recognize that there have to be intermediate steps, short of going nuclear; there have to be methods where the CDIC issues cease and desist orders. The Minister has already indicated legislation along that line.

There has to be mechanisms where the provincial Minister and the authority can be notified, if you do not correct the matter within a certain period of time, the roof is going to fall in here. It would have to be done privately, confidentially, because you cannot go public with this stuff. The moment it is in the paper—Mr. Mercure was talking about *la caisse d'entraide*—it is all over. Therefore, you have to have mechanisms which are private in advance of increasing severity until you get to nuclear.

The Chairman: That is one of the reasons why a number of us are looking at one regulatory agency, being the CDIC itself, rather than somebody with a fancy title, the Inspector General.

[Traduction]

C'est parce que nous tenons à garantir la liberté démocratique de notre système que nous vous recommandons de déléguer ces pouvoirs supplémentaires à la SADC plutôt qu'aux organismes de réglementation. Nous craignons que des organismes de réglementation nantis d'autant de pouvoirs s'en servent pour des raisons autres que commerciales. Je crains que si l'inspecteur général est habilité à intervenir dans nos affaires, il en abuse un peu.

M. A. Taylor: Monsieur le président, avec votre permission, j'aimerais vous donner un bref aperçu de la position de l'industrie avec l'exception, bien sûr, de M. Mercure. C'est un sujet assez important. M. MacIntosh va encore une fois...

M. MacIntosh: Monsieur le président, vous devez comprendre que c'est assez délicat lorsqu'un membre de l'industrie ne partage pas notre position. Nous avons eu des discussions assez vives sur toutes ces questions avant de vous soumettre notre mémoire. Notre mémoire est le fruit de je ne sais trop combien d'heures d'échanges entre les grands banquiers de l'industrie. Comme nous n'avons pas réussi à obtenir le consensus sur cette question précise, nous avons exposé l'avis de M. Mercure à l'Appendice I de notre mémoire. Le mémoire fait état de notre propre position, à savoir, que notre industrie se préoccupe du risque de double emploi que présente le mécanisme de réglementation.

Nous nous sommes cependant mis d'accord sur une chose, et je pense que la banque de M. Mercure partage également ce point de vue, et fait que la SADC devrait pouvoir obliger l'organisme de réglementation à intervenir. La SADC devrait être habilité à prendre des mesures, sans aller jusqu'à la bombe atomique, pour obliger l'organisme de réglementation à agir car celui-ci préfère se tourner les pouces. Et je veux parler tant des autorités provinciales que fédérales même si cela s'applique peut-être un peu plus au provincial. Ce à quoi je veux en venir c'est ceci: une fois que la SADC déclare publiquement qu'elle va retirer son assurance, c'est la fin de l'institution visée. Il n'y a aucun autre recours. C'est pourquoi nous préconisons des mesures intermédiaires à part la bombe atomique. Il devrait y avoir des moyens pour la SADC d'ordonner l'arrêt et le désistement. Le ministre a déjà annoncé une législation à cet égard.

Il faudrait que le ministre et les autorités provinciales soient prévenus que si aucun remède n'est trouvé au bout d'un certain temps, ce serait la fin. Mais il faudrait procéder sur une base confidentielle parce que ce genre d'information ne doit pas être divulguée. Dès que les médias s'emparent de ce genre d'information, et M. Mercure vous a parlé de la Caisse d'entraide tout à l'heure, c'est fini. Il faut donc prévoir des mécanismes privés et des mesures intermédiaires avant de passer aux bombes atomiques.

Le président: C'est justement la raison pour laquelle un certain nombre d'entre nous préconisons un organisme de réglementation qui est le SADC par opposition à l'inspecteur général qui a un titre assez ronflant.

[Text]

Mr. MacIntosh: Mr. Chairman, we believe the difference is that the regulatory authority is a government official, a government process, where the Minister has already proposed there be an insuring body which contains private sector representation which can bring . . .

The Chairman: Indeed, we would be looking at that as part of the regulatory system as well perhaps, and you might want to comment as you move along. But I hate to take Miss Nicholson's time up. So I want to return to Miss Nicholson. We will perhaps get back on this as we go along.

Miss Nicholson: Thank you.

My next question concerns the CDIC deposit—the deficit refinancing. The deficit at the moment is what?—\$1.3 billion.

Mr. A. Taylor: That is the number we hear. I believe \$1.250 billion or \$1.3 billion, in that area, yes.

Miss Nicholson: You are proposing a surcharge to deal with that, on the assumption that safeguards are then built into the system so that this is not repeated. Could you develop that a little?

Mr. A. Taylor: Yes. What we are saying is that you would put a surcharge on the premiums that are in place, make it very special and identify it as separate. It is dealing with this deficit and it is going to have to be calculated in a way that over a period of time the deficit will be looked after. In addition, then we have to look at the new Deposit Insurance Corporation that we want to build and build it now, for the future. You set up a separate premium arrangement for the new CDIC.

• 1115

We are suggesting that one way to go at that would be to identify the participants, the members, by industry so you would get pools within the total CDIC by industry and that fairness would only demand that there be some arrangement for perhaps insurance rebate so you would not have all of the players just paying a fixed fee on the amounts that are there. A great many insurance schemes work this way, and certainly it is not uncommon to see premiums go up to those who have more claims than others.

The way we are going there is no arrangement for that whatsoever. In fact, you find that most of the claims seem to be coming from those who do not have the largest percentage of premium to pay. So we say let us get some sort of equality to the system and some fairness to it for the future.

It is probably best done by experience on claim because the other way to go at it will be to try to assess different premiums according to risk and I do not know that anybody is smart enough to be able to assess all the different risks that would apply to all the different financial institutions that would be insured. That is the biggest problem in FDIC in the United States today in trying to rearrange their system. They have a

[Translation]

M. MacIntosh: Monsieur le président, selon nous, la différence consiste en ceci que l'organisme de réglementation est un fonctionnaire du gouvernement, un processus du gouvernement, en ce sens que le ministre a déjà proposé la mise sur pied d'un organisme d'assurance qui compte des représentants du secteur privé qui peuvent attirer . . .

Le président: Nous pourrions, bien entendu, envisager cela dans le contexte du système de réglementation et vous pourriez nous donner votre avis plus tard. Je ne voudrais cependant pas gaspiller le temps de M^{me} Nicholson. Je vais donc lui rendre la parole. Nous y reviendrons tout à l'heure.

Mme Nicholson: Merci.

Ma question suivante porte sur les dépôts de la SADC, le refinancement du déficit. Le déficit s'élève à combien à l'heure actuelle? 1,3 milliard de dollars?

M. A. Taylor: C'est ce qu'on voudrait nous faire croire. Je pense en effet qu'il s'agit de 1,250 milliard de dollars ou 1,3 milliard de dollars.

Mme Nicholson: Vous proposez des frais supplémentaires pour éponger ce déficit en vous fondant sur l'hypothèse que si des sauvegardes sont intégrées au système, cela ne se reproduira pas. Pouvez-vous nous donner des détails supplémentaires?

M. A. Taylor: Oui. Selon nous, si l'on ajoute des frais supplémentaires aux primes déjà existantes, cela les rendrait assez spéciales et faciles à identifier. C'est une façon de régler ce déficit et il faudrait effectuer des calculs savants pour voir à l'éponger. Il nous faudra ensuite nous pencher sur la nouvelle société d'assurance-dépôt que nous voulons créer et prévoir toutes les éventualités. Vous pourriez établir par exemple un système spécial et distinct de primes pour cette nouvelle société.

Nous proposons, par exemple, d'identifier les participants, les membres, selon l'industrie qu'ils représentent de sorte à sectorialiser la SADC; pour être juste, il faudrait peut-être assurer une remise de la prime d'assurance pour que tous les joueurs ne paient pas le même droit pour des dépôts différents. Bien des régimes d'assurance fonctionnent de cette façon, et il n'est pas rare que ce soit ceux qui présentent le plus souvent des réclamations qui paient les primes les plus élevées.

Les choses ne se déroulent cependant pas de cette façon dans le cadre du régime actuel. De fait, la majorité des réclamations semblent provenir de ceux qui ne paient pas les plus hautes primes. Nous proposons simplement d'assurer un traitement équitable au sein du système.

La meilleure façon d'y arriver est probablement d'étudier les antécédents des participants; en effet, la seule autre façon d'y arriver serait d'arriver à des primes différentes selon les risques afférents. Je ne crois pas que ce soit soit assez brillant pour être en mesure d'évaluer les divers risques qui pourraient s'appliquer à toutes les genres d'institutions financières qui participeraient au régime. C'est d'ailleurs le principal pro-

[Texte]

problem too, and they are trying to find a way in which they can assess the players in a way that would be somewhat equitable according to the claims that are made.

Risk premiums, premiums set on a risk assessment system, would be very difficult to come to. So we say let us get on with it, again because we think we have to get something in place that makes sense now.

We say that would be a good way. You would have your industry groupings. You would have the banks sitting in one grouping; you would have the insurance companies, if the insurance companies were to come under deposit insurance; you would have the trust companies; you might have the credit unions. We are suggesting that all the deposit-taking institutions should in some way be included in some sort of scheme that has equality to deposit insurance for the consuming public. So if you do it that way and have those groupings then the best you could do would be to put the rebate according to those industry groupings because you could not take individual units. The ones that make the claims are not going to be around there. If there is a claim, they are gone.

So you could only do it on industry, and that, I suggest, would bring self-supervision and self-regulation, which we have not talked much about this morning, but we would advocate that as a pretty healthy way to go as well and this kind of thing would bring it in.

I would suggest to you that it makes no sense at all that as the President of the Royal Bank of Canada I worry more about the failure of a small trust company than the president of the largest trust company, but I believe that is the case today.

Miss Nicholson: Thank you.

I would like to move on to the question of networking. You are suggesting that all banks be allowed to participate in that. Do you have any prescriptions on how one prevents networking from in fact becoming a subtle form of tied selling?

Mr. A. Taylor: There is no question but that this has to be handled very carefully because cross-selling and tied selling are fairly close, without doubt, and that would have to be structured in such a way that you made sure there was no sort of compulsion put onto customers to take services from a sister company within an organization. We know that would be a problem, but we think that could be managed.

We say, on networking, that we do not understand why banks are left out of the idea of networking. We just do not understand why trust companies and insurance companies should be able to set up a holding company and do these

[Traduction]

blème qu'éprouve actuellement la FDIC des États-Unis qui essaie de réorganiser son système. Ces organismes éprouvent également des problèmes et le monde financier américain essaie de mettre sur pied un système qui permettrait à la FDIC d'évaluer les joueurs et de fixer leurs primes en fonction de l'utilisation qu'ils font du système.

Il serait très difficile d'établir les primes en fonction d'un système d'évaluation des risques afférents. Nous vous exhortons donc d'opter pour notre proposition parce qu'il faut absolument que l'on prenne les mesures qui s'imposent dès maintenant.

Nous croyons que notre proposition serait une bonne façon de procéder. La SADC serait divisée par secteurs. Il y aurait un groupe pour les banques, un groupe pour les compagnies d'assurance, si elles décidaient de souscrire à un régime d'assurance-dépôt; il y aurait également le groupe des sociétés de fiducie et peut-être même celui des caisses de crédit. Nous proposons que les institutions de dépôt participent à un programme d'assurance-dépôt qui permette de protéger le public. Ainsi, si vous optiez pour ce système et la répartition sectorielle, vous pourriez établir une remise en fonction des secteurs parce que vous ne pourriez pas établir une prime particulière pour chaque membre de la SADC. En effet, ceux qui présentent des réclamations se retireraient une fois l'histoire réglée.

Ainsi, il faudrait établir les primes en fonction de l'industrie et, à mon avis, cela permettrait d'assurer une meilleure autosurveillance et une meilleure autoréglementation; nous n'avons pas vraiment discuté de ces deux facteurs ce matin mais nous croyons qu'il serait souhaitable au sein de l'industrie et que la meilleure façon d'y arriver est de procéder comme nous l'avons proposé.

Même si c'est la situation qui existe actuellement, je suis d'avis qu'il n'est absolument pas logique qu'à titre de président de la Banque royale du Canada je me préoccupe plus de la faillite d'une petite société de fiducie que le président de la plus importante société de fiducie au pays.

Mme Nicholson: Merci.

J'aimerais passer maintenant à l'établissement de réseaux. Vous proposez que toutes les banques puissent participer à de telles activités. Pouvez-vous nous dire comment on pourrait s'assurer que l'établissement de réseaux ne deviendra pas de fait une forme particulière de ventes liées?

M. A. Taylor: Il est évident qu'il faudra procéder de façon fort prudente parce que les ventes croisées et les ventes liées sont deux choses qui se ressemblent énormément; il faudrait établir un système qui vous permette de vous assurer qu'aucune pression ne sera exercée sur des consommateurs pour les pousser à faire appel au service d'une société soeur au sein de certains organismes. Nous sommes conscients du fait que cela représenterait un problème mais nous croyons qu'on pourra exercer un contrôle suffisant.

Nous ne comprenons pas pourquoi les banques ne pourraient pas établir des réseaux. Pourquoi les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance pourraient-elles créer des sociétés de portefeuille et faire des choses du genre, et même oeuvrer dans

[Text]

things, including getting into the banking business through a C licence, and then have the networking take place in those organizations but not be able to have the banks doing something more in offering financial services across the stream.

We think you have to address the question. If you are going to move forward with the proposals of the green paper for these other institutions, we think it would have to be looked at with the banks as well. We certainly understand that. That is agreeable.

Mr. MacIntosh, can you add to that?

Mr. MacIntosh: The problem is already there, Miss Nicholson, because there are institutions, holding company groups, who are already advertising and bragging that they are providing multi-services of that kind. If you consider a trust company which is tied into a real estate company, the issue is whether or not when they sell a residential property . . .

• 1120

If you buy a residential property, is there any condition that you have to take the mortgage of that company? That is the case and that is the issue. As far as I know, nobody has addressed that issue. I confess I am not sure what the answers are, except, of course, there are consumer legislation laws in this country against tied selling.

But the fact is the problem exists right now. Some people are doing those very things and saying what a great service it is.

Miss Nicholson: I am not attacking networking. I am just looking for something that might be built in. I just wondered if you had any specific recommendations.

Mr. A. Taylor: I must say we have not looked at that in depth within the Canadian Bankers' Association. We have been spending most of our time looking at these proposals, without going into depth on some of the things we are being told we are precluded from.

The Chairman: Mr. Mercure, you had statements in your brief on the networking and the problems of your competitors, who do everything from insurance to banking to commercial lending to . . .

Mr. Mercure: Right; although we have not said they would do tied selling.

We would tend to assume the general laws of this country against illegal forms of competition would be sufficient, normally. We try to be good citizens, abiding with the laws; and I suppose our competitors are doing the same thing.

Miss Nicholson: Another witness here to whom I have put the same question had some interesting proposals about not allowing . . . but if you had networking, perhaps there might be some restrictions on selling the products of your own company.

[Translation]

le secteur des banques en obtenant un permis de l'annexe C, établir des réseaux alors que les banques ne pourraient pas offrir plus de services financiers?

Nous sommes d'avis que vous devez étudier la question. Si nous décidons de mettre en oeuvre les propositions formulées dans le Livre vert en ce qui a trait à ces autres institutions, nous sommes d'avis qu'il faudrait envisager la possibilité d'assurer le même traitement aux banques. Nous ne nous opposerions certainement pas à une telle proposition.

Monsieur MacIntosh, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. MacIntosh: Mademoiselle Nicholson, le problème existe déjà parce que des institutions, des sociétés de portefeuille, disent déjà qu'elles offrent bien des services comme ceux-là. Pensez par exemple à une société de fiducie qui est liée à une société immobilière, lorsqu'ils vendent une propriété résidentielle . . .

Si vous achetez une propriété résidentielle, faut-il que vous obteniez une hypothèque auprès de la même compagnie? C'est ça la question qu'il faut se poser. Ama connaissance, personne ne s'est vraiment penché sur la question. Je dois reconnaître que je ne connais pas vraiment la réponse; tout ce que je peux dire c'est qu'il existe au Canada des lois visant à protéger les consommateurs contre les ventes liées.

Le fait demeure que ce problème existe. Il y a des gens qui procèdent de cette façon et qui disent que ce sont de très bons services.

Mme Nicholson: Je ne m'oppose pas à l'établissement de réseaux. J'essaie simplement de déterminer s'il est possible d'établir une structure. Je voulais savoir si vous aviez des recommandations bien précises à cet égard.

M. A. Taylor: Je dois dire que l'Association des banquiers canadiens n'a pas étudié la question en détail. Nous avons consacré presque tout notre temps à ces propositions; nous n'avons pas étudié en détail certaines des choses que l'on nous interdit de faire.

Le président: Monsieur Mercure, dans votre mémoire, vous avez fait quelques commentaires sur l'établissement de réseaux et des problèmes que vous éprouvez face à ceux qui vous livrent concurrence car ils offrent des services d'assurance, des services bancaires, des prêts commerciaux et . . .

M. Mercure: C'est vrai. Nous n'avons cependant pas dit qu'ils feraient des ventes liées.

Normalement, on aurait tendance à croire que les lois générales du pays qui portent sur les formes illégales de concurrence suffiraient. Nous essayons d'être de bons citoyens, de respecter les lois, et je suppose que nos concurrents font de même.

Mme Nicholson: Un autre témoin à qui j'avais posé la même question avait présenté des propositions fort intéressantes en ce qui a trait . . . mais s'il était possible d'établir des réseaux, peut-être y aurait-il des restrictions en ce qui a trait à la vente des produits de votre propre société.

[Texte]

Mr. A. Taylor: So are you saying the proposal was that there would not be cross-selling within a conglomerate? Is that what is proposed?

Miss Nicholson: Perhaps I will get back to you privately.

Mr. MacIntosh: Miss Nicholson, perhaps I could raise an issue. I think disclosure would be one solution to the problem of networking. But if you had an arm's-length company selling, let us say, insurance out of your bank branch, or offering a brokerage service out of the bank branch, you are only going to provide them space if you are going to share in the profit. There is no reason, out of the kindness of your heart, you are going to ask them in the door and give them counter space and give them the pedestrian traffic into your branch and into your customer base without getting a return for it. So you are not really going to be able to police it as arm's-length transactions unless you look at the underlying lease arrangements between them, and whatever contractual arrangements. There has to be some sort of arrangement between them so the provider of the space is going to share in the profits of the enterprise, I think.

Miss Nicholson: Yes.

Mr. MacIntosh: So I am not sure that by separating them in terms of corporate structure you are really getting around the problem.

Miss Nicholson: I will not belabour this one, but I think it is something we will have to address at some point. If you had any further ideas later on, it would be very helpful if you would let us have them.

Mr. A. Taylor: I would be glad to do that.

Miss Nicholson: Finally, I am interested in your recommendation that a ban on industrial financial cross-ownership above the 10% threshold is crucial in preventing self-dealing. We have had a lot of discussion on this 10% rule, and if you could develop this a little more it would be helpful.

Mr. A. Taylor: What we have discovered, first of all, is that when we have looked at failures—and Mr. MacIntosh has already mentioned something about the failures we have looked at—we have seen a similarity in a great many failures; and this is true south of the border as well as up here. In many cases there has been self-dealing. And the self-dealing has been brought about because there has been a mixture in the ownership from the real sector mixing in with the financial sector. So someone who is in the real estate business or the developing business in a sizeable way, also in the deposit-taking business in another institution, has found it convenient to bring the two together, to the loss of the depositors, or to CDIC, or in the United States to FDIC. So we are saying, as we look at that, that it is important we draw the line between the financial sector and the real sector. That would be anything outside of the financial sector. Financial organizations should be just that, and right up to the top holding company. If there is to be a banking operation, certainly we see it that way.

[Traduction]

M. A. Taylor: Dites-vous que cette proposition visait à interdire les ventes croisées au sein d'un groupe de sociétés? Est-ce ce qu'on propose?

Mme Nicholson: Peut-être pourrais-je discuter de la question avec vous en privé.

M. MacIntosh: Mademoiselle Nicholson, peut-être pourrais-je poser une question. Je crois que la divulgation serait une des solutions au problème que pose l'établissement de réseaux. Si une société qui a des liens de dépendance vendait, par exemple, des contrats d'assurance dans votre banque, ou encore qu'ils assurent un service de prêts hypothécaires de votre banque, vous ne leur fourniriez l'espace nécessaire que si vous pouvez obtenir une partie des profits. Vous ne les inviterez certainement pas, par générosité, à s'installer chez vous, à communiquer avec le client qui fréquente votre succursale, sans vous attendre à avoir quelque chose en retour. Il ne s'agira donc pas d'opérations sans liens de dépendance à moins qu'il existe entre les deux services, un contrat de location ou un contrat quelconque. Il faut qu'il y ait une entente entre les deux de sorte que celui qui fournit les locaux ou l'espace nécessaire obtienne une partie des profits de l'entreprise.

Mme Nicholson: C'est vrai.

M. MacIntosh: Je ne crois pas vraiment que vous puissiez contourner le problème simplement en séparant ces deux groupes au sein de la structure de la société.

Mme Nicholson: Je ne m'attarderai pas sur cette question, mais je crois qu'il faudra éventuellement étudier la situation. Nous vous serions reconnaissants de nous faire part plus tard de vos idées sur cette question.

M. A. Taylor: Cela me fera plaisir.

Mme Nicholson: J'ai été fort intéressée de noter que vous êtes d'avis qu'un plafond de 10 p. 100 devrait être imposé dans le domaine de l'interdépendance financière entre les industries car vous dites que cela permettrait d'empêcher les transactions intéressées. Cette question a suscité beaucoup de discussions et je vous serais reconnaissante de m'en dire un peu plus long sur la question.

M. A. Taylor: Nous avons découvert, tout d'abord, lorsque nous étudions les faillites—et M. MacIntosh a déjà dit quelques mots là-dessus, qu'il existe des caractéristiques que l'on retrouve dans tous les cas; cela s'applique aussi bien aux États-Unis qu'au Canada. Dans nombre de cas, il y a eu des transactions intéressées. Ces transactions intéressées ont eu lieu parce que le secteur des biens immobiliers avait des liens très étroits avec le secteur financier. Quelqu'un qui a un rôle important à jouer dans le secteur de l'immobilier par exemple et qui possède également une institution de dépôts trouve parfois qu'il est utile de lier ces deux secteurs, et ce sont les déposants qui en souffrent, la SADC ou, dans le cas des États-Unis, la FDIC. Après avoir étudié la situation, nous disons qu'il est important d'établir une ligne de démarcation bien claire entre le secteur financier et le secteur immobilier. Cela s'appliquerait également à tout ce qui ne fait pas partie du secteur financier. Les organisations financières devraient être des organisations financières, et cela devrait s'appliquer à

[Text]

Then we address the question of the schedule C bank that might have that kind of combination at the top and we say that a division has to be made so the real sector moves away from the financial. We suggest for those conglomerates that we know today are in that position that there should be a period of maybe up to 15 years given for divestiture of that real sector to get it purely financial.

We are saying that with a schedule C bank hanging off this and if the schedule C bank aspires to all of the powers of a schedule A bank, where there is a 10% ownership rule—and we support the continuation of 10% ownership rules—if that is going to be in place then we are saying that they had better understand that the schedule C bank, with all the powers, will make it necessary for the holding company to come into the same rules as the Schedule A bank and divest the real sector away and have a 10% ownership.

It is the combination of the two about which we have a concern, but it is the opportunity for self-dealing that makes us simply deal with that situation on the real sector against the financial.

I know that Mr. MacIntosh has some views as well.

Mr. MacIntosh: Miss Nicholson, I would just like to point out to you and the chairman and the committee members that Parliament decided in 1871 that it was absolutely fundamental in banking to separate the powers of banking, of financial intermediation, from the powers of engaging in industrial business. So “Thou shalt not engage in any other trade or business” was written into our act 114 years ago for a good reason. Parliament has had it there ever since, and I may suggest, sir, that I think you ought to consider very carefully before you get away from that basic principle that has been there for over a century.

Miss Nicholson: Thank you.

The Chairman: What about the situation where you have directors on your bank board who are clearly in other forms of business?

Mr. A. Taylor: You know that we do have ways of looking after the corporate governance question with directors who have what we would see as a conflict of interest, but do not mix up conflict of interest with self-dealing. Those are two separate things.

A conflict of interest with a director coming from another organization... That does not just apply to banking, surely. Does that not apply to everything else as well, that if you are on a corporate board and you are serving the shareholders of that particular corporation you have to declare if you have a

[Translation]

toutes les institutions y compris les sociétés de portefeuille. S'il y a un service bancaire, il faudrait qu'il soit indépendant.

• 1125

Nous pensons par exemple à la situation de la banque de l'annexe C qui a peut-être des liens avec une entreprise du secteur immobilier. Nous sommes d'avis qu'il faut faire vraiment la distinction et établir une ligne de démarcation entre le secteur immobilier et le secteur financier. Les groupes de sociétés qui oeuvrent actuellement dans ces deux secteurs devraient peut-être disposés d'une période de 15 ans pour se défaire de ces intérêts dans le secteur immobilier de sorte que leurs activités deviennent uniquement financières.

Nous disons simplement que si ces groupes de sociétés ont une banque qui fait partie de l'annexe C, et que cette banque espère jouir de tous les pouvoirs dont jouit une banque de l'annexe A, ou l'on a établi un taux de participation de 10 p. 100—et nous appuyons cette mesure—nous sommes d'avis qu'il faudra bien comprendre que si elle voulait avoir une banque de l'annexe C, avec tous les pouvoirs afférents, la société de portefeuille devra respecter les mêmes règlements que l'on respecte dans le cas d'une banque d'annexe A et se défaire de ces intérêts dans le secteur immobilier et s'en tenir à une participation de 10 p. 100.

La combinaison de ces deux facteurs nous inquiète mais nous nous sommes attaqués à la dissection au secteur immobilier plutôt qu'au secteur financier en raison de l'existence de transactions intéressées dans le secteur immobilier.

Je sais que M. MacIntosh a quelques mots à dire à cet égard.

M. MacIntosh: Mademoiselle Nicholson, j'aimerais tout simplement vous signaler ainsi qu'au président et aux membres du Comité que le Parlement a décidé à 1871 qu'il fallait absolument séparer, dans le domaine bancaire, les activités bancaires, les activités d'intermédiation financière, de toute transaction industrielle. C'est pourquoi l'on a décidé de prévoir dans la loi il y a 114 ans que les banques ne pourraient que s'occuper du système bancaire. Cette disposition existe depuis et monsieur, je suis d'avis qu'il faut vraiment étudier la question avant d'écarter ce principe fondamental qui a été établi il y a plus d'un siècle.

Mme Nicholson: Merci.

Le président: Que se passe-t-il lorsque des directeurs, membres du conseil d'administration de votre banque, oeuvrent également dans votre secteur?

M. A. Taylor: Vous savez pertinemment que nous disposons de moyens qui nous permettent d'étudier les responsabilités des directeurs qui ont ce que nous jugeons être un conflit d'intérêt, mais il ne faut pas confondre conflit d'intérêt et transaction intéressée. Il s'agit de deux choses différentes.

Il pourrait y avoir conflit d'intérêt lorsqu'un directeur vient d'un autre secteur ou d'un autre groupe... mais cela ne s'applique pas simplement au secteur bancaire. Est-ce que cela ne s'applique pas également à tous les autres secteurs, comme lorsque vous faites partie du conseil d'administration d'une

[Texte]

conflict of interest coming from another organization? That is done, and the way we work it is we insist that those directors have nothing to say about that and in fact they must absent themselves from discussion and decision-making, and that is on the conflict of interest.

Mr. Mercure: I would like to make a side comment about that. Sometimes there is criticism about the size of our boards of directors at the banks. They say that our boards are too large.

One of the advantages of those large boards is that there is less chance of "I scratch your back, you scratch mine" if the board is large, and outside directors, being respected businessmen on their own, will not want to be mixed up in situations where they would make weak loans to one of their colleagues.

There is much more self-discipline in the large board than in the small one.

The Chairman: Thank you.

Mr. Warner.

Mr. Warner: I would like to address the matter of Canada Deposit Insurance Corporation revisions once more and deal with the alternative you have presented in the matter of depositor co-insurance.

I share your feeling that the smaller, unsophisticated investor should have some protection and there should be an element of 100% protection. You have suggested a level of \$20,000. I would think that in light of the failures of one chartered bank and other trust companies in the last few years probably more people now have a greater concern about financial institution stability and perhaps we have a higher element in our population that could be sophisticated enough to make some judgment calls.

• 1130

With your \$20,000 level, you are protecting 96% of deposits and I would suggest that perhaps you would like to comment on the possibility that maybe we would be over-protecting the public in this case; that, in fact, instead of having 4% sophisticated, we could deem that at this stage 20% of our population would be sophisticated and if something like that were so, we would probably be down in the category, as you have outlined in Appendix II, somewhere between \$1,000 and \$10,000 as the maximum amount that would be required.

At the \$10,000 balance level, you would be protecting 91% of your accounts and at that stage, 9% we could call sophisticated. I think even there you are probably protecting more than you need and possibly, although it is not delineated here, you could consider a level of \$5,000 and have a realistic amount of protection at 100% level. And then at the higher levels, you would have a factor of—you are suggesting 25%—but some factor of deposit or co-insurance above that. Would you comment on that, please?

[Traduction]

société et que vous offrez des services particuliers aux actionnaires de cette société? Ne devez-vous pas déclarer s'il y a un conflit d'intérêt parce que vous venez d'un autre groupe? Il est possible de procéder de cette façon. Pour notre part, dans de telles circonstances, ces directeurs ne peuvent participer aux discussions et au processus discrétionnaire lorsqu'il y a un conflit d'intérêt.

M. Mercure: J'aimerais ajouter quelque chose à cet égard si vous me le permettez. D'aucuns se plaignent parfois qu'il y a trop de membres au sein du conseil d'administration des banques.

Un des grands avantages de ces gros conseils d'administration c'est qu'il y a moins de chances que quelqu'un vienne dire à un directeur: «Un petit service en vaut un autre»; de toute façon, les directeurs qui viennent de l'extérieur, qui sont des hommes d'affaires bien estimés ne voudront pas être impliqués dans des histoires où ils offriraient des prêts peu judicieux à un de leurs collègues.

Il existe beaucoup plus d'autodiscipline au sein d'un gros conseil d'administration.

Le président: Merci.

Monsieur Warner.

M. Warner: J'aimerais revenir à la question des modifications que l'on veut apporter à la Société d'assurance-dépôts et revenir à la possibilité que vous avez évoquée au sujet de la coassurance du déposant.

Tout comme vous, je pense que le petit investisseur non averti doit être protégé à cent pour cent. Vous proposez 20 000\$. À la lumière de la faillite qu'ont connue une banque à charte et des sociétés de fiducie, ces dernières années, de plus en plus de gens s'inquiètent de la stabilité des institutions financières, et il s'en trouve de plus en plus qui, mieux avertis, sont en mesure de porter un jugement de valeur.

Au niveau de 20,000\$, vous protégez 96 p. 100 des déposants et vous voudrez peut-être dire quelques mots sur la possibilité que nous surprotégions le public dans ce cas; de fait, plutôt de calculer qu'il y a 4 p. 100 de gros déposants, nous considérerions maintenant que 20 p. 100 de la population effectuent des dépôts importants. Si tel était le cas, comme vous l'avez mentionné à l'Annexe II, la catégorie représenterait maintenant les déposants ayant entre 1,000\$ et 10,000\$ à la banque, ce qui serait la protection maximum nécessaire.

En prenant comme seuil les dépôts atteignant 10,000\$, nous protégerions 91 p. 100 des déposants ce qui nous laisserait 9 p. 100 de déposants importants. Même dans ce cas je pense que la protection est plus grande que nécessaire et, même si on n'en parle pas ici, vous pourriez envisager l'établissement d'un seuil de 5,000\$ tout en conservant une protection réaliste pour 100 p. 100 des déposants. Pour les dépôts plus considérables, on tiendrait compte d'un facteur de—you avez parlé de 25 p. 100—mais d'une proportion des dépôts ou d'une prime de

[Text]

Mr. A. Taylor: I am calling on Mr. MacIntosh who can speak especially to the statistics and so on. I would draw to your attention that we have stated, I believe, we see justification for having the shared risk start at dollar one. Of course, that is the British system. The British system has it starting right at pound one and we have obviously looked at this pretty carefully. We have talked about what we think is the political reality and having had insurance now in place for some time in Canada. With the amount of \$20,000 fully insured now, \$60,000 fully insured, we have commented that we have come to this conclusion of \$20,000 after some careful thought and with that political reality in mind, but having put that on the record, Mr. MacIntosh could speak more specifically to statistics.

Mr. Warner: One other point I should make is that I am assuming at the same time that government is going to find that the problem with broker deposits may not be manageable and this is an assumption that I would also like to throw in to this hypothetical case.

Mr. A. Taylor: Mr. MacIntosh.

Mr. MacIntosh: Well, Mr. Warner, you are asking some hard questions and I am not sure we do have clear cut answers that are not value judgments. I guess it is a judgment call.

The British have gone the way of a zero base. You have to put up co-insurance from the first dollar, the first pound. The average citizen has to pay and the British have had failures, in fact. It has had eight cases in the last decade of institutions going down. They have had no problem about it. I think perhaps we are invading too much the political arena which is your profession, not ours, and making what we think is really a political judgment that at some point the man in the street is not going to be able to assess whether or not his money is in safe hands or not. So we are making that kind of a general judgment. There are 34 million accounts in this country under \$20,000. I should point out that this is the number of accounts, not the number of individuals or families. There are obviously multiple accounts and you can get a fair bit of insurance by having accounts in different names and families and so forth.

We have wrestled with the problem of RRSPs, because the \$20,000 limit does not really take you very far these days. A professional who started out putting money in an RRSP 15 years ago is sure a long way over \$20,000 now. A lot of people in this country are. We debated whether or not they should be singled out, and I notice in your hearings that issue has been raised with you, Mr. Chairman. We came to the conclusion that it would be difficult to start separating out one kind of account from another. We dropped the idea. But I guess the bottom line, the biggest concern is the last one you raised about brokerage deposits. We have again wrestled with that. I cannot say that we really have a good clear answer about how you would administratively cope with that. You cannot go tell financial institutions that they could not accept deposits from

[Translation]

coassurance pour les sommes dépassant ce seuil. Qu'en pensez-vous?

M. A. Taylor: Je demanderai à M. MacIntosh de répondre, particulièrement pour ce qui est des statistiques. J'attire votre attention sur le fait que, à notre avis, il est justifié d'assurer une protection pour tous les dépôts. Évidemment, il s'agit là du système britannique. Le système britannique protège tous les dépôts et nous avons évidemment examiné ce système très attentivement. Nous avons parlé de ce que nous percevons être la réalité politique et du fait que le régime d'assurance est en place depuis un certain temps déjà au Canada. Ce régime couvrant pleinement les dépôts de 20,000\$, 60,000\$, après mûre réflexion et en tenant compte de la réalité politique nous en avons conclu que le seuil de 20,000\$ était opportun. Cela dit, M. MacIntosh pourra vous en dire plus long sur les données statistiques.

M. Warner: J'ajouterais qu'en même temps, je présume que le gouvernement découvrira que le problème des dépôts chez les courtiers n'est pas réglable; je voudrais qu'on tienne compte de cette possibilité dans l'étude de ce cas hypothétique.

M. A. Taylor: Monsieur MacIntosh.

M. MacIntosh: Monsieur Warner vous posez des questions difficiles et je ne suis pas certain que nous ayons des réponses nettes qui ne soient pas des jugements de valeurs. Je pense qu'il s'agit d'une question de jugement.

Le système britannique couvre l'ensemble des dépôts. Il faut assurer la coassurance à partir du premier dollar, de la première livre. Le citoyen moyen doit payer et les Britanniques ont connu un certain nombre de faillites. De fait, au cours de la dernière décennie huit institutions financières ont fait faillite. Cela n'a pas posé de problèmes importants. À mon avis nous envahissons peut-être un peu trop l'arène politique—c'est votre profession et non la nôtre—et nous portons ce que nous croyons être un jugement politique selon lequel le citoyen moyen ne serait pas en mesure d'évaluer si son argent est placé en lieu sûr. Voilà le genre de jugement général que nous portons. Il y a au pays 34 millions de comptes où l'on trouve moins de 20,000\$. Je dois préciser que c'est là le nombre de comptes et non pas le nombre de particuliers ou de familles. Il y a évidemment des comptes multiples et il est possible d'avoir une quantité assez considérable d'assurances en ouvrant des comptes sous différents noms et dans diverses familles, etc.

Nous avons attaqué le problème des régimes enregistrés d'épargne-retraite, puisque la limite de 20,000\$ n'est pas vraiment très utile de nos jours. Un professionnel qui a commencé à placer de l'argent dans un régime enregistré d'épargne-retraite il y a 15 ans a depuis longtemps dépassé le seuil des 20,000\$. C'est le cas d'un bon nombre de personnes au pays. Nous avons discuté de la possibilité d'en faire une catégorie distincte, et je vois que cette question a été soulevée lors d'autres réunions du comité. Nous en sommes venus à la conclusion qu'il serait difficile de faire la distinction entre les divers types de comptes. Nous avons donc abandonné cette idée. Essentiellement la question la plus importante est celle des dépôts effectués par les courtiers. Nous avons à nouveau discuté de cela. Je ne peux affirmer que nous ayons une

[Texte]

some investment dealer or broker who is out peddling instruments.

[Traduction]

réponse claire sur la façon d'administrer tout cela. On ne peut interdire aux institutions financières d'accepter les dépôts des courtiers en valeurs mobilières ou de ceux qui offrent d'autres instruments.

• 1135

We have come to the conclusion that one thing that could be looked at in the regulatory approach is the requirement of an audited statement from institutions as to the percentage of their deposits which are received through the brokerage route. Now, there are a lot of difficulties, I recognize, in doing that, but we think that could be looked at, some way to limit by law the amount you take by the broker route, to prevent the sort of games that you have going on, especially in the United States. They are going to come here, because it is not very hard now to write a neat little computer program, tie yourself in by telecommunications to 130 institutions in this country—just pound the buttons and spread a \$10 million deposit around in lots of \$19,900. It can be done, in my opinion, in terms of computer technology today.

It is a serious problem. We do not, I am sorry, have a clear answer, Mr. Warner, unless you look at just limiting the amount that you can take in the broker group.

Mr. Warner: I am just wondering if perhaps the problem of managing brokers may not be greater than the problem you would face in singling out certain accounts for special treatment, such as RRSPs. How overwhelming is that problem of singling out special accounts for special treatment?

Mr. MacIntosh: You could certainly identify RRSP accounts, because they come into a very special category for tax reasons. There is no question that you could identify those without difficulty. If you went beyond that you would be in a lot of trouble, whether it is a term deposit or ...

The Chairman: How about current accounts, where there is no interest paid?

Mr. MacIntosh: Then, people would change whether they pay interest or not. I do not think you would solve the problem with that sort of thing. Where you have a clear-cut reason that is extraneous to the system, such as the RRSP, where you have a tax reason—you do not move money in and out of an RRSP obviously. I do not think you would move it for that sort of reason, in and out, because you are there for a shelter, for a long time. In general, I really do not think you could move money or single out types of accounts without setting up incentives in the system that would simply find ways around it.

Mr. Warner: Really, singling out the RRSP account is not a big problem. That is already singled out fairly clearly.

Nous en sommes venus à la conclusion que l'une des mesures de réglementation que l'on pourrait envisager serait d'exiger des institutions un rapport de vérificateur établissant la proportion des dépôts effectuée par des courtiers. Je reconnais que cela poserait de nombreuses difficultés. Nous croyons néanmoins que l'on devrait chercher un moyen de limiter légalement les sommes qui pourraient être reçues d'un courtier, et ce afin d'éviter les jeux de chiffres auxquels l'on assiste, particulièrement aux États-Unis. Nous connaissons cette situation car il n'est pas très difficile maintenant d'écrire un beau petit programme d'ordinateur, de vous brancher par les communications sur 130 institutions au pays—il suffit d'appuyer sur quelques boutons pour répartir un dépôt de 10 millions de dollars en bloc de 19,900\$. À mon avis, les ordinateurs dont nous disposons aujourd'hui permettent de le faire.

C'est un problème sérieux. Je suis désolé, monsieur Warner, que nous n'ayons pas une réponse claire à offrir, sinon que de limiter les sommes qui pourraient être placées par des courtiers.

M. Warner: Je me demande si le problème des dépôts de courtiers n'est pas plus difficile que celui d'identifier certains comptes, tels les REER, qui seraient traités différemment. Quelle est l'ampleur de ce problème d'identification de certains comptes?

M. MacIntosh: On pourrait certainement isoler les comptes REER, car ils font partie d'une catégorie spéciale en raison de considérations fiscales. On pourrait sûrement le faire sans difficulté. Cependant il serait très difficile de faire de même pour d'autres types de compte, qu'il s'agisse d'un dépôt à terme ou ...

Le président: Qu'en est-il des comptes courants, dépôts pour lesquels aucun intérêt n'est versé?

M. MacIntosh: Dans ce cas les gens changeraient, qu'il y ait ou non versement d'intérêt. Je ne crois pas que cela serait une solution au problème. Lorsqu'il y a une justification bien précise qui n'a rien à voir avec le système, comme c'est le cas des REER qui sont régis par des considérations fiscales—il est évident que l'on ne touche pas souvent aux sommes placées dans un REER. Je ne crois pas qu'il y aurait de mouvement pour ce genre de raison, puisque ces régimes constituent un abri à long terme. Je ne crois pas qu'en règle générale vous puissiez déplacer des sommes ou isoler certains types de comptes sans établir au préalable des facteurs de motivation au sein du système; autrement on trouvera toujours moyen de contourner les règles.

M. Warner: Donc il ne serait pas vraiment très difficile d'isoler les comptes de REER. Cela est déjà fait assez clairement.

[Text]

Mr. MacIntosh: It could be done. I would have to say that our industry brief does not come down favouring that. We have had some concerns about singling them out.

Mr. Warner: But your brief does suggest that, if brokered accounts are unmanageable, you would want to see the \$20,000 limit lowered. So this is why I am bringing this up. This might well be the case, and perhaps we can foresee that being the case right now, through the analysis we can make.

Mr. Chairman, I have one other question: Do you see other institutions in the financial institution industry that should become members the Canada Deposit Insurance Corporation? I suggest possibly one example might be life insurance companies that have certain vehicles somewhat similar to term deposits.

Mr. MacIntosh: I have pretty strong views on this subject. But I have to tell you, I speak from a biased base. As well as being a representative of the industry, I am a director of the Canadian Payments Association. The CPA exists under law, the act of 1980, and it defines very clearly what a deposit-taking institution is. It includes the chartered banks, the trust and loan companies, the Alberta treasury branches, the caisses populaires, credit unions, the Quebec savings bank. I may have left someone out, but not intentionally. Every institution in this country that takes deposits—130 of them—is a member of that organization, and that organization sets the rules for the payments system.

There is a clear definition of what a deposit-taking institution is and they are all subject to some degree of constraint. We are not satisfied with the level playing field; even among our present members, the banking industry believes the playing field is not level among those participants. But to then turn around and bring in a department store, or whoever, or a life insurance company, as a deposit-taking institution, without being subject to the rules of the Canadian Payments Association, in my opinion is totally wrong.

• 1140

You cannot have deposit-taking institutions which are subject to the rules of the game and then a bunch of other guys who say, well, we want to play on the ball field too, but we do not want the rules; we want to play baseball, but we will only run on two bases; or whatever. You cannot have that kind of a system, sir; and I do not believe Parliament should provide for it.

Mr. Warner: So you are in favour of our setting out guidelines as to who should be participating in CDIC or a similar scheme?

Mr. MacIntosh: I think it is provided for already, in the sense that the members of the Canadian Payments Association are, I think, almost coterminous with the eligibility for CDIC, except for the credit unions. They are not in a federal plan; they are in a provincial plan.

Mr. Cassidy: I would like to turn to the matter that preoccupied the House this week, Mr. Taylor, and I think

[Translation]

M. MacIntosh: C'est réalisable. Je précise toutefois que dans notre mémoire nous ne favorisons pas cette possibilité. Cela nous préoccupe quelque peu.

M. Warner: Cependant dans votre mémoire vous affirmez que s'il était impossible de régler le problème des dépôts effectués par des courtiers, vous voudriez que la borne de 20,000\$ soit abaissée. Voilà pourquoi je soulève cette question. Ce pourrait bien être le cas, et notre analyse nous permet peut-être de prédire qu'il en sera ainsi.

Monsieur le président, j'ai une autre question. Croyez-vous que d'autres institutions financières devraient s'affilier à l'Association d'assurance-dépôts du Canada? Je pense par exemple aux sociétés d'assurance-vie qui offrent certains instruments semblables aux dépôts à terme.

M. MacIntosh: J'ai une opinion assez arrêtée sur cette question. Je dois cependant vous prévenir que je ne suis pas objectif. En plus d'être représentant de l'industrie, je suis l'un des directeurs de l'Association canadienne des paiements. L'ACP est constituée en vertu de la loi de 1980 et elle définit très clairement ce qu'est une institution de dépôts. Cela comprend les banques à charte, les sociétés de prêt et de fiducie, les succursales du trésor de l'Alberta, les caisses populaires, les coopératives de crédit et la Banque d'épargne du Québec. Si j'en ai oublié, ce n'est pas intentionnel. Toutes les institutions de dépôts du pays—il y en a 130—sont membres de cette organisation qui établit les règles pour le système de paiements.

Il y a donc une définition très claire de ce qui est une institution de dépôts, et chacune est assujettie à certaines contraintes. Nous ne sommes pas satisfaits de l'équilibre existant. Même parmi les membres actuels, les banquiers croient qu'il y a déséquilibre entre les participants. À mon avis on ferait une grosse erreur en acceptant comme institution de dépôts un magasin à rayons, une société d'assurance-vie ou d'autres qui ne seraient pas assujetties aux règles de l'Association canadienne des paiements.

On ne peut accepter qu'un certain nombre d'institutions de dépôt soient assujetties aux règles du jeu alors qu'un certain nombre d'autres diraient vouloir jouer également mais sans respecter les règles; ils voudraient jouer au baseball mais en ne couvrant que deux marbres, etc. Un tel système est inacceptable, monsieur; je ne crois pas que le Parlement devrait le permettre.

M. Warner: Vous favoriserez donc l'établissement de lignes directrices réglementant la participation à la SADC ou à un autre organisme semblable?

M. MacIntosh: Ces dispositions existent déjà, en ce sens que les membres de l'Association canadienne des paiements sont presque tous admissibles à la SADC, sauf pour les coopératives de crédit. Celles-là sont assujetties à un régime provincial plutôt que fédéral.

M. Cassidy: Je voudrais maintenant passer à la question qui a préoccupé la Chambre cette semaine, monsieur Taylor. Plus

[Texte]

particularly to try to establish to what extent it was the banking industry's judgment that the Canadian Commercial Bank should be rescued and to what extent it was a political judgment made by the government; made by the Finance Minister and his deputy and by the government as a whole. I understand from your earlier comments that it is not the position of the Bankers' Association to support bail-outs, in principle. Is that right?

Mr. A. Taylor: That is correct.

Mr. Cassidy: Perhaps I could be more specific. We have just seen a bail-out, and the banks participated in a bail-out back in March, of the CCB. If you can take me back to that time, although you participated, would you say you supported in principle the concept of a bail-out, or you felt you had to participate because the government told you to.

Mr. A. Taylor: Perhaps, Mr. Cassidy, you were not in the room when I answered previously that we were motivated mostly by worry about the system in March. That was what was of concern to us. We had the worry that the system would be under very considerable pressure; our entire financial system. That is what brought us into the position of doing what we did in that particular role. We were not the leaders in that role, but we were in that particular support package. We were there because we felt quite strongly that a systemic problem was about to happen.

Mr. Cassidy: Would you say, therefore, that at that time you supported or did not support the bail-out, or that your opinion was somewhere in between?

Mr. A. Taylor: We supported it. We supported the support package that went into place, of course, with \$60 million; and that was the motivation for supporting it.

Mr. Cassidy: Would the banking industry have gone into that on its own if the government had not led the way?

Mr. A. Taylor: Would the banking industry have provided \$255 million?

Mr. Cassidy: Yes.

Mr. A. Taylor: I would say no.

Mr. Cassidy: How much of this would you say, then, is in fact the government's judgment? I am talking both of March and now of the \$1 billion bail-out which we are seeing with the liquidation of the bank.

Mr. A. Taylor: When you say how much is the government's judgment...

Mr. Cassidy: How much is it the government's show and how much is it the banking industry's show?

Mr. A. Taylor: I guess I still do not really follow the question. You are asking me how much...

Mr. Cassidy: You say now that you do not support this current bail-out of the uninsured depositors. Is that correct?

[Traduction]

particulièrement je voudrais tenter d'établir dans quelle mesure les institutions bancaires ont jugé que la Banque commerciale canadienne devrait être remise à flot, et dans quelle mesure il s'agissait d'un jugement politique porté par le gouvernement, par le ministre des Finances, par le sous-ministre et par le gouvernement dans son ensemble. Si j'ai bien compris vos observations de tout à l'heure, en principe l'Association des banquiers n'appuie pas les sauvetages. C'est juste?

M. A. Taylor: C'est exact.

M. Cassidy: Je vais tenter d'être plus précis. En mars dernier les banques ont participé au sauvetage de la BCC. Si l'on se reporte à cette période, même si vous avez participé à cet effort, diriez-vous que vous appuyez en principe le concept du sauvetage ou si vous avez cru être obligé d'y participer parce que le gouvernement vous demandait de le faire?

M. A. Taylor: Monsieur Cassidy, vous n'étiez peut-être pas dans la salle un peu plus tôt lorsque j'ai affirmé qu'en mars, nous avons été motivés principalement par notre préoccupation pour la stabilité du système. Voilà ce qui nous préoccupait. Nous craignons que tout notre système financier subisse des pressions considérables. Voilà ce qui nous a amenés à agir dans ce cas particulier. Nous n'avons pas dirigé cet effort mais nous avons participé au programme de sauvetage. Nous l'avons fait parce que nous étions convaincus de l'éminence d'un problème systémique.

M. Cassidy: Conséquemment, pourriez-vous dire qu'à cette époque vous appuyiez ou non ce sauvetage? Votre opinion oscillait-elle entre ces deux positions?

M. A. Taylor: Nous avons appuyé le programme de sauvetage mis en place, au coût de 60 millions de dollars; voilà ce qui nous a motivés à le faire.

M. Cassidy: Les institutions bancaires auraient-elles agi de la sorte si le gouvernement n'avait pas mené le bal?

M. A. Taylor: Les banques auraient-elles fourni 255 millions de dollars?

M. Cassidy: Oui.

M. A. Taylor: Je crois que non.

M. Cassidy: Alors dans quelle mesure croyez-vous que cette mesure découle d'un jugement porté par le gouvernement? Je parle ici autant de l'effort du mois de mars que du processus actuel de liquidation de la banque qui nous coûtera un milliard de dollars.

M. A. Taylor: Lorsque vous demandez dans quelle mesure il s'agit d'un jugement porté par le gouvernement...

M. Cassidy: Dans quelle mesure s'agit-il d'une décision du gouvernement ou des banquiers?

M. A. Taylor: Je pense ne pas très bien comprendre la question. Vous me demandez dans quelle mesure...

M. Cassidy: Vous affirmez maintenant ne pas appuyer les actuelles mesures visant à protéger les déposants non assurés. C'est bien cela?

[Text]

Mr. A. Taylor: What we are saying is that we are against bail-outs in principle, and the reason for that is well documented here through the response to the Wyman report.

Mr. Cassidy: Do you believe the government should be compensating the uninsured depositors in the specific case of the Canadian Commercial Bank collapse?

Mr. A. Taylor: Having said what we have said about in principle not favouring bail-outs, I have said that, given these circumstances, only the government can decide to what extent they have contributed to people staying with that bank after the announcements that were made in March. As we all know, there was a constant reminder that there was a problem, as the moneys kept being drawn through the central bank. So statements were being made about the viability of the bank by the governor of the central bank, or the Inspector General of Banks, on the solvency of the bank, and by the Minister of Finance. Only the government can judge whether or not those statements are sufficient to make them responsible to the point they are doing what they are doing. We are saying we do not favour bail-outs.

Mr. Cassidy: Was the CBA consulted for its advice as to what extent, if any, the uninsured depositors should be compensated? Were you, as a bank chairman, consulted then? I believe you had discussions with Minister Wilson some time in August.

• 1145

Mr. A. Taylor: At the end of August I certainly had conversations, just before the weekend on which this was announced...

Mr. Cassidy: Yes.

Mr. A. Taylor:—but being consulted on to what extent they might be bailing out the uninsured depositors, I had no participation in their judgment or decision on that.

Mr. Cassidy: If you had been consulted, what advice would you have given to the government, given the circumstances since March, with respect to what proportion, if any, of the uninsured deposits should be compensated?

Mr. A. Taylor: No. I have told you that that would be a judgment that I am not able to make. The government has made that judgment based on what they have said. I am not able to judge. Maybe you were not in the room when I said this previously, but I am not able to judge the number of people they spoke to, how many people they influenced, what was actually done to influence people to stay there who, then, would have lost money had the bank failed and uninsured depositors not be paid. So, you know, I do not...

Mr. Cassidy: You recommend in your brief that no more than 75% of the value of insured deposits over a certain small sum should be compensated through the CDIC.

Mr. A. Taylor: Yes.

[Translation]

M. A. Taylor: Nous affirmons simplement qu'en principe, nous nous opposons au programme de sauvetage, et ce pour des raisons bien expliquées dans notre réponse au rapport Wyman.

M. Cassidy: Croyez-vous que le gouvernement devrait compenser les déposants non assurés dans le cas précis de la faillite de la banque commerciale canadienne?

M. A. Taylor: Après avoir affirmé qu'en principe nous n'appuyons pas les efforts de sauvetage, j'ai dit que, étant donné les circonstances, seul le gouvernement peut décider dans quelle mesure il a amené les gens à continuer de faire affaire avec cette banque après les déclarations faites en mars. Comme nous le savons tous, on a constamment rappelé les problèmes existants, puisque des fonds étaient toujours tirés sur la Banque centrale. Le gouverneur de la Banque centrale ou l'inspecteur général des banques et le ministre des Finances ont fait diverses déclarations sur la rentabilité et la solvabilité de la banque. Seul le gouvernement peut déterminer si ces déclarations sont suffisantes pour qu'il soit responsable de la situation au point de prendre les mesures actuelles. Tout ce que nous disons c'est que nous ne favorisons pas les efforts de sauvetage.

M. Cassidy: A-t-on demandé l'avis de l'ABC sur la mesure dans laquelle les déposants non assurés devraient être remboursés? En votre qualité de président de la Banque, avez-vous été consulté à ce moment-là? Je crois que vous avez discuté de cela avec le ministre Wilson au mois d'août.

M. A. Taylor: À la fin d'août, j'ai certainement eu des conversations, juste avant la fin de semaine où l'on a annoncé...

M. Cassidy: Oui.

M. A. Taylor:... mais quant à avoir participé aux consultations concernant le niveau éventuel de remboursement des déposants non assurés, ça n'a pas été le cas.

M. Cassidy: Si on vous avait consulté, qu'auriez-vous conseillé au gouvernement, étant donné ce qui s'est passé depuis le mois de mars, quant au niveau de compensation éventuelle sur les dépôts non assurés?

M. A. Taylor: Non, je vous ai déjà dit que je ne peux pas juger. Le gouvernement a expliqué comment il est arrivé à sa décision. Je ne suis pas en mesure de juger. Vous n'étiez peut-être pas présent lorsque je l'ai déjà dit tout à l'heure, mais je ne peux pas juger sans savoir combien de personnes le gouvernement a consultées, combien de personnes ont été influencées, comment on a convaincu les gens de garder leur argent dans cette banque, sachant qu'ils risquaient de le perdre si la banque faisait faillite et si les déposants non assurés n'étaient pas remboursés. Alors, voyez-vous, je ne peux pas...

M. Cassidy: Dans votre mémoire, vous recommandez de limiter les remboursements de la SADC à 75 p. 100 de la valeur des dépôts assurés au-delà d'une modeste somme.

M. A. Taylor: Oui.

[Texte]

Mr. Cassidy: Now, bearing that in mind, are there any circumstances in which there should be 100 cents on the dollar compensation where substantial deposits are involved, particularly where they are uninsured?

Mr. A. Taylor: Well, I think the measure can only be made by those who get involved in encouraging people to stay with the institution.

Mr. Cassidy: Thank you. Perhaps I can go on, then. As you said . . .

The Chairman: I have a supplementary, Mr. Cassidy.

Mr. Cassidy: Yes, go ahead.

The Chairman: Part of the people being assisted as uninsured depositors are purely foreign banking syndicates. Would it injure your ability to conduct international banking and the reputation of all Canadian banks if those foreign bankers were told to whistle?

Mr. A. Taylor: In my view it would, if those foreign banks which placed the funds there and left them there could make the claim that they had been influenced by whatever government action was taken, whatever government statements were made. Then if they came and said, "Look here, you told us this on this date, this date, this date, and you have said constantly that this is the situation and there was significant encouragement to stay", then I would expect that those banks would be talking pretty seriously to those people who encouraged them to be there—when they were told they were going to lose their money. So the judgment has to be made.

The Chairman: Well, the Governor of the Bank of Canada and the Inspector General of Banks made some pretty strong statements with respect to the solvency of that bank.

Mr. A. Taylor: Yes.

The Chairman: In your view would those statements be strong enough statements that, if there was no coverage of those foreign deposits from foreign institutions, the entire system in Canada might be seriously damaged?

Mr. A. Taylor: I would have a great deal of difficulty in saying that I could assess that, because of what I see and what I know the statements were. To what extent those statements penetrated and kept people there, I am not able to measure.

The Chairman: Mr. Mercure.

Mr. Mercure: Mr. Chairman, I might add something, and of course, it is speculation about what is in the minds of other bankers across the world. But with respect to individual banks of the Canadian banking system, the impact could be somewhat negative for a short period but, eventually, people would live with that and assess the credibility of each bank on their own. But on the other hand, the credibility of the state could be in jeopardy if the state made pronouncements that it could not live with it.

Mr. A. Taylor: And that is the point; the measure of that brings about a government decision. They made the statements.

[Traduction]

M. Cassidy: Cela dit, certaines circonstances justifieraient-elles, selon vous, une compensation intégrale des dépôts importants, surtout lorsqu'ils ne sont pas assurés?

M. A. Taylor: Eh bien, je pense que seuls ceux qui ont encouragé les gens à garder leur argent dans une institution donnée peuvent décider de ces mesures.

M. Cassidy: Merci. Je vais peut-être passer à autre chose, alors. Comme vous l'avez dit . . .

Le président: J'ai une question supplémentaire, monsieur Cassidy.

M. Cassidy: Oui, allez-y.

Le président: Parmi les déposants non assurés qui vont recevoir l'aide du gouvernement, certains sont des consortiums bancaires étrangers. Si l'on disait à ces banquiers étrangers d'aller se faire voir, cela porterait-il préjudice à votre position sur le marché bancaire international et à la réputation des banques canadiennes?

M. A. Taylor: Je pense que oui, si ces banques étrangères qui ont déposé des fonds et qui les ont laissés là peuvent affirmer qu'elles ont été influencées par une action du gouvernement, par des déclarations du gouvernement. Si ces banques pouvaient affirmer qu'on leur a dit telle ou telle chose à telle ou telle date, qu'on a présenté une certaine image de la situation et qu'on les a vivement encouragées à rester, alors oui, je pense qu'elles protesteraient auprès des gens qui les ont encouragées à ne pas retirer leur dépôt et qui leur disent par la suite qu'elles ont perdu leur argent. Il faut donc juger à partir de là.

Le président: Le gouverneur de la Banque du Canada et l'inspecteur général des banques ont fait des déclarations très fermes concernant la solvabilité de la banque.

M. A. Taylor: Oui.

Le président: À votre avis, ces déclarations étaient-elles suffisantes pour porter un préjudice grave à tout le système bancaire canadien si les dépôts des banques étrangères n'étaient pas couverts?

M. A. Taylor: Il m'est très difficile de juger, d'après ce que j'ai vu et ce que je sais des déclarations. Je ne peux pas savoir dans quelle mesure ces déclarations ont convaincu les intéressés.

Le président: Monsieur Mercure.

M. Mercure: Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter quelque chose; ce n'est bien sûr que spéculation sur ce qui se passe dans l'esprit des banquiers du monde entier. Mais pour ce qui est de chaque banque canadienne, l'effet serait quelque peu négatif pendant un certain temps, mais à la longue, les gens s'y feraient et évalueraient la crédibilité de chaque banque sur ses propres mérites. D'autre part, c'est la crédibilité de l'État qui pourrait être remise en question si il ne tient pas les promesses faites.

M. A. Taylor: C'est exactement cela; c'est ce qui a motivé la décision du gouvernement. C'est le gouvernement qui a fait ces déclarations.

[Text]

The Chairman: Mr. Cassidy. Excuse me for interfering with you, I just thought we should get that answer on the record.

Mr. Cassidy: Your banks would not be as successful as they are, if you did not make your own judgments in addition to relying on judgments you get from outside sources like the Inspector General of Banks or the Governor of the Bank of Canada.

Going back to March, the difficulties of the CCB would certainly have been known to you and your colleagues in other banks and the problems with the Federal Reserve Bank, the FDIC, related to the Westlands Bank certainly would be known to your staff people as well.

Mr. A. Taylor: No, Mr. Cassidy. The degree of problem there was not known to the banks.

Mr. Cassidy: Oh?

• 1150

Mr. A. Taylor: I can tell you that the \$255-million number delivered to us just before March 26 was a great surprise. It was a shock.

Mr. Cassidy: I see. When you got that, though, when did you first become aware of the weakness of the asset quality of the Canadian Commercial Bank, apart from the so-called troubled loans, either through your own staff work or through other means?

Mr. A. Taylor: The first indication I had that they had another major problem was just before September 1 and the announcement.

Mr. Cassidy: Were you convinced then that, apart from the \$550 million in troubled loans, from then on the next \$5 million of loans were in fact adequately secured and reasonably decent loans?

Mr. A. Taylor: I am sorry. We are now talking about late August . . .

Mr. Cassidy: I am now talking about March, because you have a bank with \$2.8 billion in assets . . .

Mr. A. Taylor: Yes.

Mr. Cassidy: —approximately 20% of which is defined as troubled by its management.

Mr. A. Taylor: Right.

Mr. Cassidy: Your bank and others participated in the support package.

Mr. A. Taylor: Right, on the basis that we had assurance that this was a solvent bank. That is right, March.

You asked me at what later date we learned that there was another problem.

Mr. Cassidy: Yes.

Mr. A. Taylor: We learned that just in late August.

[Translation]

Le président: Excusez-moi, monsieur Cassidy, de vous avoir interrompu, je voulais simplement avoir cette réponse officiellement.

M. Cassidy: Vos banques ne se porteraient pas si bien si vous n'arriviez pas à vos propres jugements et ne comptiez que sur des sources externes, comme l'inspecteur général des banques ou le gouverneur de la Banque du Canada.

Je suis sûr que vos collègues des autres banques et vous-même saviez déjà en mars quelles étaient les difficultés de la BCC, les problèmes qu'elle avait eus avec la *Federal Reserve Bank*, la Société d'assurance-dépôts fédérale américaine, à cause de la Westland Bank, et votre personnel était également au courant.

M. A. Taylor: Non, monsieur Cassidy. Les banques n'étaient pas au courant de l'ampleur du problème.

M. Cassidy: Oh!

M. A. Taylor: Je peux vous assurer que lorsque l'on nous a parlé de 255 millions de dollars, juste avant le 26 mars, nous avons été très surpris. Cela a été un choc.

M. Cassidy: Je vois. Mais par la suite, quand vous êtes-vous rendu compte de la faible qualité des avoirs de la Banque commerciale canadienne, en dehors des mauvaises créances, soit par l'enquête de votre propre personnel ou par d'autres moyens?

M. A. Taylor: La première fois que j'ai entendu mentionner un autre problème grave, c'était juste avant le 1^{er} septembre et l'annonce officielle.

M. Cassidy: Étiez-vous convaincu alors que mis à part les 550 millions de dollars de mauvaises créances, les 5 millions restants étaient des prêts raisonnables et suffisamment garantis?

M. A. Taylor: Pardonnez-moi. Nous sommes maintenant à la fin août . . .

M. Cassidy: Je parle maintenant du mois de mars, parce que vous avez une banque dont les avoirs s'élèvent à 2.8 milliards de dollars . . .

M. A. Taylor: Oui.

M. Cassidy: . . . dont environ 20 p. 100 sont considérés en difficulté par la direction.

M. A. Taylor: C'est cela.

M. Cassidy: Votre banque a participé avec d'autres à un programme de sauvetage.

M. A. Taylor: C'est cela, parce que l'on nous a assuré que la banque était solvable. C'est cela, en mars.

Vous m'avez demandé quand par la suite nous avons appris qu'il y avait d'autres difficultés.

M. Cassidy: Oui.

M. A. Taylor: Nous l'avons appris fin août.

[Texte]

Mr. Cassidy: I see.

You stated earlier, just prior to my coming in, that early in July . . . I believe you were about to say that you started to withdraw your deposits then.

Mr. A. Taylor: We did not withdraw deposits. The placements of funds in the interbank market were not carried on . . .

Mr. Cassidy: Right. When did . . .**Mr. A. Taylor:** —after June 15.

Mr. Cassidy: How many dollars in short-term placements did the Royal Bank remove from the CCB and when was it removed?

Mr. A. Taylor: Well, when I . . .**M. Lanthier:** J'invoque le Règlement.

I think we are losing our time now. We are repeating. The witness just told us a few moments ago that he had been answering that question à *trois reprises*, I have just counted. I think it would have been very handy if the member would have been here all the time instead of having the witnesses repeat all the same questions. We have more important questions and they repeat the same answers again.

I am sorry, but . . .

Mr. Cassidy: I appreciate the comments of my hon. friend.

The Chairman: I do not want to get into an argument about this, Mr. Cassidy, but there is an element of validity in Mr. Lanthier's statement.

Mr. Cassidy: Because this has been in the House of Commons day after day, I think Mr. Taylor will recognize that part of the reason for trying to . . .

Mr. Lanthier: I know, but all of these questions have been answered this morning.

Mr. A. Taylor: I would suggest again, Mr. Chairman, that the emphasis on that side of the business is not as relevant as the emphasis that should be placed on the assets. Where are the assets? This bank was not brought down because of the funding side. This bank was brought down because of what we are told is a major problem in that portfolio of loans, far in excess of anything we understood in March, sufficient that it has been declared insolvent. So those assets are what I think people should be looking at and asking: How did that happen? That is my view.

Mr. Cassidy: Did your bank seek to look at the assets of the CCB, apart from the \$500 million in troubled loans?

Mr. A. Taylor: Yes. There is no question. Did we seek to? We were seeking more information about that portfolio through the period.

Mr. Cassidy: Yes. Did you get that information?**Mr. A. Taylor:** No, we did not.**Mr. Cassidy:** Why not?

[Traduction]

M. Cassidy: Je vois.

Vous avez dit tout à l'heure, juste avant mon arrivée, qu'au début de juillet . . . Je crois que vous alliez dire que vous aviez commencé à retirer vos dépôts à ce moment-là.

M. A. Taylor: Nous n'avons pas retiré nos dépôts. Le placement des fonds sur le marché inter-bancaire n'ont pas été faits . . .

M. Cassidy: C'est cela. Quand . . .**M. A. Taylor:** . . . après le 15 juin.

M. Cassidy: Quelle était la valeur des placements à court terme que la Banque royale a retiré de la BCC, et quand les a-t-elle retirés?

M. A. Taylor: Eh bien, quand j'ai . . .**Mr. Lanthier:** A point of order.

Je pense que nous sommes en train de perdre notre temps. Nous nous répétons. Le témoin a déjà répondu à cette question il y a quelques instants. Il y a répondu à trois reprises, je les ai comptées. Je pense qu'il aurait été préférable que le député soit présent pendant toute la séance, plutôt que de reposer les mêmes questions. Nous avons des questions plus importantes et les témoins ne font que répéter leurs réponses.

Je suis désolé mais . . .

M. Cassidy: J'apprécie les remarques de mon collègue.

Le président: Je ne veux pas que nous nous lançions dans une discussion à ce propos, monsieur Cassidy, mais il y a du vrai dans ce que dit M. Lanthier.

M. Cassidy: Comme l'on parle de cela à la chambre jour après jour, je pense que M. Taylor comprend bien la raison pour laquelle j'essaie . . .

M. Lanthier: Je sais, mais l'on a répondu à toutes ces questions-là ce matin.

M. A. Taylor: Encore une fois, monsieur le président, je pense que ce n'est pas sur cet aspect-là de l'affaire qu'il faut insister, mais plutôt sur la question des avoirs. Où étaient-ils? Cette banque a fait faillite non pas à cause du financement, mais à cause de la grave faiblesse qui, nous dit-on, caractérise son portefeuille de prêts, et qui dépasse de loin ce que nous avions imaginé en mars, si grave qu'il a fallu déclarer la banque insolvable. Alors j'estime que c'est sur la question des avoirs qu'il faut se pencher et se demander: comment cela a-t-il pu arriver? C'est mon point de vue.

M. Cassidy: Votre banque a-t-elle essayé d'examiner les avoirs de la BCC, en dehors des 500 millions de mauvaises créances?

M. A. Taylor: Oui, et comment. Nous avons essayé d'obtenir des renseignements sur ce portefeuille pendant toute la période en question.

M. Cassidy: Oui. Et avez-vous obtenu ces renseignements?**M. A. Taylor:** Non.**M. Cassidy:** Pourquoi?

[Text]

Mr. A. Taylor: Because the Inspector General has not been able to provide us with additional information.

Mr. Cassidy: In your opinion, should the Inspector General have commenced to examine the status of the rest of the bank...

Mr. A. Taylor: At an earlier date? Yes.

Mr. Cassidy: How soon should he have commenced to do that?

Mr. A. Taylor: On March 27.

Mr. Cassidy: I see. And he began on July 8?

Mr. A. Taylor: Oh, I do not know that he began July 8; I cannot tell you when he began. Certainly I can tell you that through that whole period some efforts were being made by the Inspector General to get a better and broader look at that portfolio.

Mr. Cassidy: However, the information was simply not being gotten.

When Mr. Hitchman went into the bank—I know that the bank and community are fairly close and so on—did the fact that he had gone in or what he found within the first couple of days of beginning to test the other assets of the CCB become quickly known within the banking community?

Mr. A. Taylor: No, it did not. No, we did not know.

Again, we are going over ground that was mentioned before. I have already stated that we did not have and do not now have a good feel for the amount of the problem loan portfolio.

Mr. Cassidy: The additional problem loan.

Mr. A. Taylor: I do not have a number for that. I have not been told at this stage.

Mr. Cassidy: Did your bank write off the \$15.6 million you put into the support package?

Mr. A. Taylor: Yes, we did.

Mr. Cassidy: When did you do that?

Mr. A. Taylor: Immediately after we took it on.

Mr. Cassidy: In March? Is that right?

• 1155

Mr. A. Taylor: The reason for doing that of course is that here were bad loans, \$255 million in write-offs for that bank. How could we possibly buy those, transfer them onto our balance sheet and leave them on as good loans? That would be a transfer of the uncollectable loans onto our portfolio, and then would they be somehow lost in our big portfolio? I do not think that would be acceptable to anyone. Certainly we were not going to accept it. So our participation in that support package was taken on as a purchase of bad loans and it was immediately written off our books.

Mr. Cassidy: Was that done by the other chartered banks, to your knowledge, as well?

[Translation]

M. A. Taylor: Parce que l'inspecteur général n'a pas pu nous fournir des renseignements supplémentaires.

M. Cassidy: À votre avis, l'inspecteur général aurait-il dû commencer alors à passer en revue le reste de la banque...

M. A. Taylor: Vous voulez dire plus tôt? Oui.

M. Cassidy: Quand aurait-il dû entreprendre cet examen?

M. A. Taylor: Le 27 mars.

M. Cassidy: Je vois. Et il a commencé le 8 juillet?

M. A. Taylor: Oh, je ne sais pas s'il a commencé le 8 juillet, je ne peux pas vous dire quand il a commencé. Ce que je peux vous dire, c'est que pendant toute cette période nous avons essayé d'obtenir de l'inspecteur général une meilleure idée du contenu du portefeuille.

M. Cassidy: Toutefois, vous n'avez pas obtenu ces renseignements.

Lorsque M. Hitchman est allé à la banque, je sais qu'il existe des liens étroits entre la banque et la communauté bancaire, cette dernière a-t-elle rapidement été mis au courant de sa visite ou de ce qu'il avait trouvé en passant en revue les autres biens de la BCC?

M. A. Taylor: Non. Nous ne savions pas.

Encore une fois, nous avons déjà parlé de tout cela. J'ai déjà dit que nous n'avions pas et que nous n'avons toujours pas une bonne idée de la gravité des problèmes du portefeuille de prêt.

M. Cassidy: Les autres mauvaises créances.

M. A. Taylor: Je ne sais pas à combien cela s'élève. On ne me l'a pas encore dit.

M. Cassidy: Votre banque a-t-elle épongé les 15,6 millions de dollars qu'elle avait contribués au programme d'aide?

M. A. Taylor: Oui.

M. Cassidy: Quand?

M. A. Taylor: Immédiatement.

M. Cassidy: En mars? Vraiment?

M. A. Taylor: Nous l'avons fait parce que cette banque avait pour 255 millions de dollars de mauvaises créances à passer aux pertes et profits. Comment aurions-nous pu les racheter et les inscrire à notre bilan comme de bonnes créances? Cela aurait représenté un transfert de prêts non recouvrables qui auraient été se perdre dans notre grand portefeuille. Je ne pense pas que cela aurait été acceptable pour qui que ce soit. Nous n'allions certainement pas accepter une telle chose. Nous avons donc considéré notre participation au programme d'aide comme un achat de mauvaises créances et nous l'avons immédiatement passé aux pertes et profits.

M. Cassidy: Est-ce ce que les autres banques à charte l'ont fait également, à votre connaissance?

[Texte]

Mr. A. Taylor: I believe it was, but I do not have that particular knowledge.

Mr. Mercure: It was, yes.

Mr. Cassidy: You are the only banks who participated.

Mr. MacIntosh, can you comment on the other banks on that?

Mr. MacIntosh: It was not an industry matter so I have no direct knowledge. By hearsay, I believe that was the case in all cases.

Mr. Cassidy: Mr. Taylor . . .

The Chairman: Your last question, Mr. Cassidy. I think we have been threshing a lot of old straw here.

Mr. Cassidy: Well, it is still pretty fresh, Mr. Chairman.

The Inspector General of Banks provided advice with respect to sovereignty with respect to the Canadian Commercial Bank which has now led to a loss to the taxpayer one way or the other of \$1 billion or more. I would like to ask you, in your role as chairman of your bank or as spokesperson for the Canadian Bankers' Association: Would you now say that you have confidence in the Inspector General of Banks with relation to the work he did related to the CCB?

Mr. A. Taylor: Again, Mr. Cassidy, I guess that maybe you missed my comments about the need for greater regulation and supervision, and I think I said it with some force. I would repeat that. We have to do something about improving and strengthening regulation and supervision.

Mr. Cassidy: Do you have confidence in the Office of Inspector General of Banks as it has been carried out over the last seven months?

Mr. A. Taylor: My view is that we should have had information earlier. That is as far as I would want to go.

The Chairman: I think that is a fair answer.

We have to move along here and there are a number of very important questions to ask.

Mr. Minaker.

Mr. Minaker: I would like to go back to the co-insurance. Mr. Taylor, do you foresee possibly that the private insurance industry might look at underwriting that differential that CDIC would not cover, and what kind of impact do you think it might have on the financial institutions and banking in general?

Mr. A. Taylor: As an industry, we have put our minds to the possibility of utilization of private insurance.

Mr. MacIntosh.

Mr. MacIntosh: We looked at that some time ago. We have looked at various ways of dealing with all of these problems. We have put research staff on it for a considerable period of time and we did address that question some time ago and looked into the feasibility of the private insurance industry

[Traduction]

M. A. Taylor: Je le crois, mais je n'en suis pas pas certain.

M. Mercure: Oui, c'est ce qui a été fait.

M. Cassidy: Vous étiez les seules banques à avoir participé.

Monsieur MacIntosh, pouvez-vous nous dire ce qu'il en est des autres banques?

M. MacIntosh: La question n'intéressait pas le secteur bancaire dans son ensemble, je ne suis donc pas au courant. D'après les rumeurs, je crois que c'est ce qui s'est passé.

M. Cassidy: Monsieur Taylor . . .

Le président: C'est votre dernière question, monsieur Cassidy. J'ai l'impression que nous avons fait pas mal de rabâchage .

M. Cassidy: Tout est encore très nouveau, monsieur le président.

L'inspecteur général des banques a exprimé un avis quant à la solvabilité de la Banque commerciale canadienne, avis qui d'une façon ou d'une autre coûtera aux contribuables un milliard de dollars au bas mot. Je vous demande, en tant que président de votre banque ou en tant que porte-parole de l'Association des banquiers canadiens, si vous avez encore confiance en l'inspecteur général des banques, après l'épisode de la BCC?

M. A. Taylor: Encore une fois, monsieur Cassidy, je suppose que vous n'avez pas entendu mes remarques concernant la nécessité de plus de réglementation et de surveillance, et je me suis exprimé, je crois, avec force. Je le répète. Il faut faire quelque chose pour améliorer et renforcer la réglementation et la surveillance.

M. Cassidy: Le travail qu'a exécuté au cours des sept derniers mois le bureau de l'inspecteur général des banques vous inspire-t-il confiance?

M. A. Taylor: J'estime que nous aurions dû être informés plus tôt. Je ne dirai rien de plus.

Le président: Je pense que c'est une réponse acceptable.

Nous devons maintenant passer à autre chose et il y a encore beaucoup de questions importantes à poser.

Monsieur Minaker.

M. Minaker: Je voudrais revenir sur la question de la coassurance. Monsieur Taylor, pensez-vous qu'il soit possible que les compagnies d'assurances privées envisagent d'assurer ce que la SADC ne couvrirait pas, et quelles conséquences cela aurait-il, à votre avis, sur les institutions financières et le système bancaire en général?

M. A. Taylor: Le secteur bancaire a envisagé la possibilité de faire appel aux assurances privées.

Monsieur MacIntosh.

M. MacIntosh: Nous avons étudié la question il y a quelques temps. Nous avons envisagé les divers moyens qu'il y aurait de résoudre tous ces problèmes. Nos chercheurs y ont travaillé pendant longtemps et nous nous sommes penchés sur la question de la faisabilité d'une assurance privée sur les

[Text]

covering the surplus, the amount in excess of the limits. We came to the conclusion—and this included some conversations with people in the insurance industry—that the size was too big, that private insurers would not be able to lay off the risk and the risk would be so difficult for them to assess that it would not fly.

I would just like to add as a supplementary point that in the Ohio Savings and Loan institution which went down in the period Mr. Taylor was talking about in March they had a private insurance scheme and as soon as the institutions got into trouble the private system was just blown away overnight. It was a question of coming in under the FBIC or not. I personally do not believe from our look at this that private insurance is a feasible deal.

Mr. Minaker: Would it be worth our while then in our regulations sort of to specify that private insurance would not be allowed? I am just trying to visualize. If, say, some private insurance company said that they would underwrite the big banks because they are not a risk really, would that not have a decided edge for the big banks over the smaller institutions?

Mr. MacIntosh: When deposit insurance was introduced in the first place the banking industry never wanted it. The banking industry felt that it did not really require an insurance scheme. I guess we would have to go back and look at the literature at the time, but I think the purpose of deposit insurance was to facilitate the creation of small institutions. I think that was part of the motivation in the first place.

Mr. Minaker: Yes, but if, say, private insurance would underwrite the big banks but not any of the trust companies would that not indicate to some degree that most of the depositors would go to the big banks? I am talking about the differential . . . I am talking about the differential . . .

• 1200

Mr. MacIntosh: If you wanted to prohibit private insurance, you could go ahead and do that. I do not think you need to prohibit something that is not going to happen anyway. I think it is academic.

It is true that when you have financial difficulty in any system there will be a flight towards equality. There is no question about that. That is common sense. It has happened in the United States and all over the world, and it will happen here, too.

Mr. A. Taylor: Mr. Chairman, Mr. Mercure has a comment on that as well.

Mr. Mercure: Again, it is always difficult to guess what could happen in the future, but if private insurance were to be offered, most likely, rather than the big banks, the first users would be some of the trust companies. The banks would not be interested in paying the premiums, while many of the trust companies would be.

[Translation]

montants que ne couvre pas la Société d'assurance-dépôts. Nous en avons conclu, après avoir tenu des conversations avec les représentants des assurances, que les sommes étaient trop importantes, que les assureurs privés ne pouvaient pas prendre en charge un tel risque et que le risque serait trop difficile à évaluer.

Permettez-moi d'ajouter que lorsque la *Ohio Savings and Loan* a fait faillite pendant la période dont parlait M. Taylor, vers le mois de mars, le système d'assurance privée qui couvrait l'institution s'est écroulé instantanément. Il s'agissait alors de déterminer si la Société d'assurance-dépôts fédérale devait intervenir ou non. D'après l'enquête que nous avons menée, personnellement, je ne crois pas qu'une assurance privée soit une solution viable.

M. Minaker: Devrions-nous alors prendre la peine, dans nos règlements, de préciser que l'assurance privée est interdite? J'essaie simplement d'imaginer la chose. Si une société d'assurances privée déclarait qu'elle est prête à assurer les grandes banques parce qu'elles ne représentent pas vraiment un risque, pensez-vous que cela donnerait un avantage supplémentaire aux grandes banques par rapport aux plus petites?

M. MacIntosh: Lorsque l'assurance-dépôts a été créée, les banques n'en voulaient pas. Elles estimaient que l'assurance n'était pas vraiment nécessaire. Il faudrait, je suppose, revoir ce qui a été écrit à l'époque, mais il me semble que le but de l'assurance-dépôts était de faciliter la création de petites institutions. Je pense que c'était le motif au départ.

M. Minaker: Oui, mais supposons qu'une société d'assurances privée décide d'assurer les grandes banques, mais pas les compagnies de fiducie, cela n'encouragerait-il pas dans une certaine mesure la plupart des déposants à s'adresser aux grandes banques? Je veux parler de la différence . . . Je veux parler de la différence . . .

M. MacIntosh: Si vous vouliez interdire l'assurance privée, vous seriez libre de le faire. Il n'est pas nécessaire d'interdire une chose qui ne se produira pas de toute façon. C'est un problème purement théorique.

C'est vrai que lorsqu'un système connaît des difficultés financières, il y a un mouvement vers l'égalité. Cela ne fait aucun doute. C'est tout à fait sensé. Cela s'est produit aux États-Unis et partout dans le monde et cela se produira ici aussi.

M. A. Taylor: Monsieur le président, M. Mercure voudrait ajouter un commentaire.

M. Mercure: Il est toujours difficile de prévoir ce qui surviendra dans l'avenir, mais il est fort probable que s'il était possible de souscrire des assurances privées, les premiers utilisateurs seraient, non pas les grandes banques, mais bien les sociétés de fiducie. Les banques ne seraient pas intéressées à verser les primes, contrairement à bon nombre des sociétés de fiducie.

[Texte]

Mr. Minaker: How come you offer life insurance on loans at the present time?

Mr. MacIntosh: That is a different thing, Mr. Minaker. That is an individual insurance on the life of the buyer of a car.

Mr. Minaker: But, I mean, it is encouraged because it safeguards the estate of the individual who is making the loan.

Mr. Chairman, the other question I have relating back to the final report on the working committee of the CDIC that you have here, you indicate in your particular presentation regarding the deficit in the fund, if it were going to be looked at, that if the government decided to refinance your non-voting share issue that would be marketable, that some kind of surcharge would be the best approach. Are you suggesting that the surcharge would be in the form of a share?

Mr. MacIntosh: I think we were thinking that a surcharge would amortize the instrument that was issued. My staff, on a computer, ran a whole lot of scenarios on "what if"—what it would take to overcome the deficit, and what kind of structure of surcharge and government responsibility would there be. We are saying for the part which is applicable to the premium payers, which is us and the trust companies, that if you funded it with cash up front now—an instrument like a preferred—that would be amortized by the surcharge over a period of time. It is like you are saying that you are issuing a bond or a debt instrument and you are going to retire it with a sinking fund over time. That was the sort of notion that was contained in the Wyman report. We would accept that. Where we differ from them is whether we are responsible for the uninsured deposits.

Mr. Minaker: Would you expect anybody new coming into the fund in the future to pay also for a surcharge when they enter?

Mr. MacIntosh: I do not think you could ask a new player coming into the deposit-taking institution to pick up the tab for things that happened before his time. We have not thought about that question.

Mr. A. Taylor: It would be a good result of keeping the deficit separate from the new system that we are talking about. The new players would be in the new system.

Mr. Minaker: So the flat premium rate that you propose would be charged, and then a rebate would come back to those who use the fund the least. It would presumably be set at the highest rate with anticipation in the future of problems, and then they would be rebated as the fund went along. Is that the thesis behind it?

Mr. A. Taylor: Right; and thereby bringing in some self-supervision and self-regulation; certainly some self-interest in your own industry. You are going to be more concerned about the failing institutions in your own industry than seems to be the case today.

[Traduction]

M. Minaker: Comment se fait-il que vous offriez à l'heure actuelle de l'assurance-vie sur les prêts?

M. MacIntosh: C'est une tout autre chose, monsieur Minaker. Il s'agit d'une assurance individuelle sur la vie de l'acheteur d'une automobile.

M. Minaker: Mais on encourage la souscription de pareille assurance parce qu'elle garantit la succession de la personne qui contracte l'emprunt.

J'aurais une autre question concernant le rapport final du groupe de travail sur la SADC, que vous avez là. Vous avez dit dans votre exposé concernant le déficit de la caisse, que si le gouvernement décidait de refinancer votre émission d'actions sans droit de vote, susceptibles d'être mise sur le marché, qu'il opérerait probablement pour un genre de surtaxe. Proposez-vous que cette surtaxe prenne la forme d'une action?

M. MacIntosh: Nous croyons plutôt que la surtaxe permettrait d'amortir l'émission. Mon personnel, avec l'aide d'un ordinateur, a vérifié toute une série de scénarios sur les mesures qu'il faudrait prendre pour surmonter le déficit et sur le genre de structure de surtaxe et de responsabilité gouvernementale qu'il faudrait prévoir. Nous disons que ceux qui versent les primes, c'est-à-dire nous-mêmes et les sociétés de fiducie, faisaient une injection de liquidités dès maintenant, sous la forme d'actions privilégiées par exemple, celles-ci pourraient être amorties graduellement grâce à la surtaxe. C'est un peu comme si vous faisiez une émission d'obligations ou de titres de créance avec l'intention de les racheter graduellement grâce à une caisse d'amortissement. Voilà le genre de proposition que contenait le rapport Wyman. Nous serions disposés à accepter cela. Nous ne sommes pas de leur avis en ce qui concerne la responsabilité pour ce qui est des dépôts non assurés.

M. Minaker: Exigeriez-vous des nouveaux cotisants à la caisse qu'ils versent une surtaxe au moment de leur adhésion?

M. MacIntosh: Je ne crois pas que l'on puisse demander à un nouvel intervenant du secteur des institutions de dépôt de payer une part des frais accumulés avant son arrivée. Nous n'avions pas réfléchi à cette question.

M. A. Taylor: Il serait préférable de ne pas intégrer le déficit et le nouveau système dont nous parlons. Les nouveaux intervenants feraient partie du nouveau système.

M. Minaker: Vous préleveriez donc le taux de prime forfaitaire que vous proposez et vous verseriez une ristourne à ceux qui utilisent le moins la caisse. Cette prime initiale serait fixée à un taux assez élevé en prévision de futurs problèmes, quitte à ce qu'une ristourne soit versée ultérieurement. Est-ce là votre raisonnement?

M. A. Taylor: En effet, et cela permettrait d'assurer l'autosurveillance et l'autoréglementation pour protéger les meilleurs intérêts de votre propre industrie. À ce moment-là, vous vous préoccupez davantage des institutions en mauvaise posture que ce ne semble être le cas à l'heure actuelle.

[Text]

Mr. Minaker: Mr. Chairman, my last question deals with where you said that you suggest a combination of ownership rules, regulations, stronger corporate governance and market discipline measures. I know in some of our hearings we have had discussions on whether or not the criminal law should be changed so there would be a heavy fine and a heavy prison term for people found guilty, either directors or officers of institutions. What is the CBA's opinion or view on something like that?

Mr. A. Taylor: I must confess I have not been in those discussions at the CBA. Bob, have we addressed that question?

Mr. MacIntosh: I do not want to go to jail representing the industry, sir, but we are subject in the Bank Act to the Canada Corporations Act. And I would have thought, without being a lawyer, that provisions for actions against the public interest, against the interest of shareholders, against the interest of depositors, all of those things I would have thought are already covered in the Canada Business Corporations Act as they would be for any corporation in this country. I do not think you need to introduce criminal offence things that are not already there.

• 1205

The Bank Act is already, as you may know, very stringent about issues such as disclosure of the affairs of a customer to others. I mean, that is a big no no in the banking industry and always has been. Perhaps some of the other gentlemen know more about this than I would. None of us happens to be lawyer, I do not think.

Mr. Minaker: I am not a lawyer either. The final question is . . . It still relates to this to some degree. I know we talked about the idea of directors being able to borrow money from the institution they are a director of. Do you think that should be reviewed with regard to the banks themselves? I understand that big customers of a bank can also be a director of that bank. Do you think we should look at reviewing that?

Mr. A. Taylor: I certainly think it should be reviewed so that everybody understands how those efforts work to make certain that there is not an involvement by that director in the affairs of the company that he has an interest in. I think that certainly requires review for an understanding of it, but I think it is workable. And as I say, there is a difference between the conflict of interest issue and the self-dealing issue. Obviously, if you have your own company and you have an interest in your own company and you are borrowing from that bank of which you are a member, then you can even get into the subject of self-interest. There they must declare their interest and take themselves out of the conversation.

Mr. Mercure: In fact, the rules that are already prescribed by the Bank Act have been giving satisfaction for the last 40 years, particularly, as I repeat, with our large boards. If similar rules are applied elsewhere, I do not see that there will be many problems there.

[Translation]

M. Minaker: Ma dernière question concerne le train de mesures que vous proposez, à savoir une combinaison de règles régissant la propriété, de règlements, de surveillance plus serrée des sociétés et de discipline du marché. Au cours de nos audiences, nous avons examiné la possibilité de modifier la loi pénale de façon à imposer une lourde amende et une peine d'emprisonnement assez sévères aux administrateurs ou agents des institutions financières, jugés coupables. Que pense l'Association canadienne des banquiers de cette proposition?

M. A. Taylor: Je dois admettre que l'association n'a pas étudié cette question. Bob, savez-vous s'il en a été question?

M. MacIntosh: Je ne veux pas me retrouver en prison pour avoir parlé au nom de l'industrie, monsieur, mais nous sommes assujettis, en vertu de la Loi sur les banques, à la Loi sur les corporations canadiennes. Sans être avocat, je serais porté à croire que la Loi sur les corporations commerciales canadiennes prévoit déjà des sanctions à l'égard de toute action contraire à l'intérêt public, à l'intérêt des actionnaires et des déposants, comme dans le cas de n'importe quelle société. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de créer des sanctions pénales pour des infractions déjà prévues dans d'autres lois.

Vous n'êtes pas sans savoir que la Loi sur les banques contient des dispositions très rigoureuses concernant la divulgation aux tiers des affaires d'un client. C'est une pratique très mal vue dans l'industrie bancaire. Certains de mes collègues sont peut-être plus en mesure de vous répondre que moi. Je ne crois pas que nous ayons parmi nous des avocats.

M. Minaker: Je ne suis pas avocat moi non plus. Ma dernière question est la suivante . . . Elle est liée à la précédente. Je sais que nous avons parlé de la possibilité pour les administrateurs d'obtenir des emprunts de l'institution dont ils sont administrateurs. Faut-il examiner cette pratique dans le cas des banques? Je crois savoir que les grands clients d'une banque peuvent aussi être administrateur de l'établissement. Faudrait-il réexaminer cette question?

M. A. Taylor: Il serait utile de procéder à pareil examen de sorte que chacun connaisse les mesures qui sont prises pour éviter qu'un administrateur ne s'occupe des affaires d'une société dans laquelle il a des intérêts. Il serait nécessaire, et possible, de faire un examen de cette question pour en améliorer la compréhension. Je le répète, il y a une différence entre les cas de conflit d'intérêts et les transactions intéressées. De toute évidence, si vous avez une société dans laquelle vous avez investi et que vous empruntiez de la banque dont vous êtes membre, vous êtes en mesure de travailler dans votre propre intérêt. Les administrateurs doivent donc divulguer leurs intérêts et se tenir à l'écart des transactions.

M. Mercure: En fait, les règles prescrites par la Loi sur les banques ont donné des résultats très satisfaisants depuis 40 ans et tout particulièrement dans le cas des larges conseils d'administration. Si des règles semblables sont appliquées ailleurs, je ne crois pas que cela crée de nombreux problèmes.

[Texte]

In any case, any bank director has to do his banking somewhere. It would be quite paradoxical to have a bank director forced to do business with another bank other than his own.

Mr. Minaker: Thank you.

The Chairman: Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Taylor, I wanted to ask a few questions on the subject of leverage. Roughly what is . . . ? The five large banks now, what would the range of their leverage be? What ratio?

Mr. A. Taylor: I believe it is in the area of 23 to 1. Mr. MacIntosh, if you would.

Mr. MacIntosh: Yes, sir. I think the range, Mr. Attewell—I do not have the numbers here—but I would say a range of 22 to 24, thereabout; averaging 23.

Mr. Attewell: And in layman's terms, what goes into the capital base for leveraging purposes? What is the base beyond common equity?

Mr. A. Taylor: I would ask Mr. MacIntosh to go into that. We have just been . . .

Mr. MacIntosh: Yes.

Mr. A. Taylor:—hearing from the Inspector General, as you probably know.

Mr. MacIntosh: You are going to get us in over our heads pretty fast here, sir, but the definition of capital for a bank has been under very close examination between the Inspector General and a committee of our association and the auditors and so forth in the last two years. And the rules have now been spelt out and are in place. They are regulations of the Inspector General and therefore, in effect, while they are not statutory, they have the force of law because the Inspector General is empowered under the act to provide for regulations.

Now, in the definition, there is primary capital and secondary capital. And primary capital is common equity or any common equity equivalent, but basically in a bank that is common equity. And beyond common equity and retained earnings the only thing that you can take into primary capital now is a new instrument which has a permanent life, like a permanent preferred or a 99-year life, something of a very long term with a floating rate on it. Instruments which have a term to maturity, subordinated debentures and so forth—fixed term obligations would not be considered primary capital—and I think they are given a limit, an allowance, and I am speaking from memory here, of about sort of one-third.

• 1210

That is to say, you are given a limit that you can have for your primary capital, and also for your secondary, and you cannot transfer secondary into primary.

[Traduction]

De toute façon, un administrateur de banque doit, lui aussi, effectuer des transactions bancaires auprès d'une institution quelconque. Il serait tout à fait paradoxal d'obliger un administrateur de banque à faire affaires avec une autre institution financières que la sienne.

M. Minaker: Merci.

Le président: Monsieur Attewell.

M. Attewell: Merci, monsieur le président. Monsieur Taylor, j'aimerais vous poser quelques questions au sujet du ratio d'endettement. Où se situe-t-il environ . . . ? Quel est à l'heure actuelle le ratio d'endettement des cinq grandes banques? Quel est le ratio?

M. A. Taylor: Il se situe aux environs de 23 à 1. M. MacIntosh, pouvez-vous donner des précisions?

M. MacIntosh: Oui, monsieur. Monsieur Attewell, je n'ai pas les chiffres en main je crois que le ratio varie entre 22 et 24, que la moyenne est donc 23.

M. Attewell: Pour les profanes, pouvez-vous nous expliquer quels éléments sont comptés dans le capital aux fins de déterminer le ratio d'endettement? Quels éléments s'ajoutent à l'avoir propre ordinaire?

M. A. Taylor: Je vais demander à M. MacIntosh de vous l'expliquer. Nous venons tout juste . . .

M. MacIntosh: Oui.

M. A. Taylor: . . . d'avoir des nouvelles de l'inspecteur général, comme vous le savez sans doute.

M. MacIntosh: Nous allons rapidement tomber dans des questions très complexes, monsieur, mais l'inspecteur général et un comité de notre association, ainsi que des vérificateurs, etc., procèdent depuis deux ans à un examen très approfondi de la définition du capital d'une banque. Les règles ont été énoncées très clairement et ont été mises en oeuvre. Il y a des règlements établis par l'inspecteur général, et, s'il ne s'agit pas de dispositions législatives, ils ont force de loi puisque l'inspecteur général est habilité par la loi à prendre des règlements.

La définition comprend le capital primaire et le capital secondaire. Le capital primaire se compose de l'avoir des détenteurs d'actions ordinaires ou son équivalent, mais il s'agit essentiellement dans le cas d'une banque de l'avoir propre des propriétaires. Outre les actions ordinaires et les bénéfices non répartis, le seul élément qui puisse être inclus dans le calcul du capital primaire actuel est un instrument ayant une durée permanente, comme une action privilégiée ayant une échéance de 99 ans, c'est-à-dire un titre à long terme et assorti d'un taux d'intérêt variable. Les autres titres qui ont une échéance fixe, comme les débentures de second rang ou autres instruments du genre, ne pourraient être comptés dans le capital primaire et je crois qu'on impose aux banques une limite, je fais ici appel à ma mémoire, d'environ un tiers.

Autrement dit, on vous fixe une limite quant aux capitaux primaire et secondaire et vous ne pouvez ajouter certains éléments du capital secondaire au capital primaire.

[Text]

The Chairman: What would you think if we just banned secondary capital of that nature?

Mr. MacIntosh: I did not hear you.

The Chairman: What if we recommended there be no secondary capital? In other words, no preferreds that paid fixed dividends and no subordinated debt.

Mr. MacIntosh: You would give financial institutions in this country a whole lot of trouble. I would think there is outstanding, in the way of secondary capital, probably a number like \$10 billion or more, which would have to be refinanced. It would have an upheaval in the capital market. Believe you me, it would be most serious.

I would like to add though, when we are on the subject of capital adequacy, these rules have been spelled out in meticulous detail by the Inspector General, but the same has not been done for other players among the deposit-taking institutions. The field is not level there either. We are saying, okay, if you are going to have rules for the banks, what about the other players, the trust and loan companies and so forth? The credit unions are a special case, of course, because their capital is not really the same kind of thing, except the central. We are saying that all institutions ought to have a set of reasonably comparable adequacy measures, where the definitions are consistent across the country.

Mr. Attewell: Preferred and debenture debt, was that added through a bank—pardon my memory—did that just come in 10 years ago or 20 years ago?

Mr. MacIntosh: Yes. I would say until oh, 15, 20 years ago, there was nothing in a bank's balance sheet except deposits and equity, common stock and retained.

Mr. Mercure: The bankers were included in the second last version and the preferred shares were included in the last version of the Bank Act.

Mr. Attewell: That allowed you, as an industry, an accelerated growth, once you were able to load that into your base then?

Mr. Mercure: The banks, paradoxically, we could say, were somewhat victims of a high rate of inflation, which was making the money supply go very fast and bank balance sheets grow very fast. We had a hard time having our capital base grow as fast as our balance sheet. The Bank Act was amended to give us more flexibility in getting capital, to face those problems of inflation. If those who had the flexibility to add capital are withdrawn from us—we would not have minded that so much if inflation were low. But in times of large inflation the average would increase very much.

Mr. Attewell: There is a view, as you know, that perhaps the Canadian financial system is too highly levered. As you gentlemen know—you are the experts—the cost of capital you are able to create in a financial institution is very directly related to the amount of capital at the bottom. If it is only 4%

[Translation]

Le président: Quelle serait votre réaction si nous interdisions le capital secondaire de ce genre?

M. MacIntosh: Je ne vous ai pas entendu.

Le président: Que feriez-vous si nous recommandions qu'il n'y ait pas de capital secondaire? Autrement dit, pas d'actions privilégiées assorties de paiement de dividendes fixes et pas de créances de second rang.

M. MacIntosh: Vous créeriez énormément de problèmes pour les institutions financières canadiennes. Il y a en circulation des titres de capital secondaire d'une valeur approchant 10 milliards de dollars ou plus, qu'il faudrait refinancer. Cela bouleverserait totalement le marché des capitaux. Je vous prie de croire que cela aurait des répercussions considérables.

Pendant que nous parlons de la suffisance du capital, j'aimerais ajouter que ces règles ont été énoncées de façon très détaillée par l'inspecteur général et que l'on ne peut en dire autant pour les autres institutions de dépôt. Les règles ne sont pas uniformes. Nous nous demandons pourquoi les règles applicables aux banques ne vaudraient pas autant pour les sociétés de fiducie, de prêt, etc.. Les caisses de crédit appartiennent à une catégorie distincte, bien sûr, étant donné la nature différente du capital. Nous disons que toutes les institutions devraient être assujetties à des règles de suffisance raisonnablement comparables et à des définitions uniformes partout au pays.

M. Attewell: J'aimerais savoir, puisque ma mémoire me fait défaut, si les banques avaient ajouté les actions privilégiées et les débentures il y a 10 ou 20 ans seulement?

M. MacIntosh: Oui. Je dirais qu'il y a 15 ou 20 ans, l'on ne trouvait au bilan des banques que des dépôts et l'avoir propre des actionnaires, les actions ordinaires et les bénéfices non répartis.

M. Mercure: Les banquiers ont été inclus dans l'avant-dernière version et les actions privilégiées ont été incluses dans la plus récente version de la Loi sur les banques.

M. Attewell: Le rythme d'expansion de votre industrie s'est accéléré lorsque vous avez pu ajouter ces éléments à votre capital de base?

M. Mercure: Nous pourrions dire, et c'est un paradoxe, que les banques ont été victimes des forts taux d'inflation qui ont fait accélérer le rythme de croissance de la masse monétaire et de leurs bilans. Nous avons eu du mal à accroître notre capital aussi rapidement que les autres éléments de notre bilan. La Loi sur les banques a été modifiée de façon à permettre aux banques d'obtenir plus facilement du capital pour résister aux assauts de l'inflation. Si la progression de l'inflation était plus lente, nous nous inquiéterions moins de la perte des mécanismes qui nous permettaient d'accroître notre capital. Mais en période de forte inflation, la moyenne augmenterait sensiblement.

M. Attewell: Comme vous le savez, certains pensent que les ratios d'endettement du système financier canadien sont trop élevés. Vous, qui êtes les experts, n'êtes pas sans savoir que le coût du capital qu'une institution financière peut créer est très directement lié au montant du capital initial. S'il s'agit de 4 ou

[Texte]

or 5%, then you are going to be very, very competitive compared to another national institution that is, say, levered 10 to 1 rather than 23 or 25 to 1. Have you some advice to offer us? I think at one time the CCB was levered at something in excess of 20%.

There seems to be a catch-22 almost in this, to the extent that you have a low cost of capital, until other institutions can get up to your type of leverage, they are not as competitive in the marketplace, because the cost of capital is higher. Do you have some advice for us in this area?

I think I can anticipate the answer, but do you think the Canadian system, compared to the America and some others, is too highly levered?

Mr. MacIntosh: Mr. Attewell, first of all, I would like to correct the numbers that I gave you a moment ago, I was a little bit out. Among the big six banks the leverage is now running, as of July 31, at 19.1% lowest to 24.0% highest, average about 22.5%. I was not too far off on the average. Some of the other banks have somewhat lower leverage. The Bank of B.C. is only about 13.7% now. So there are some lower ones.

• 1215

I think you will find—I am speaking from memory—that large trust companies are up in the same sort of ball park as the large banks: somewhere in the 20-to-24 limits. I believe the Trust Companies Act and Loan Act put some limits on how high it can go, and I think it is somewhere in the order of 24 times, depending on asset structure. The Inspector General of Banks is now working with a view to 24 or 25 times being the limit in Canada.

A lot depends on your structure. In the United States you have a unit banking system. They do not have the diversity of size of the big national banks in Canada. Therefore, for the reasons we have been talking about, if you look at the Continental Illinois... If you want to talk about a regional bank, there is a bank with one branch; one branch. They cannot branch anywhere else except on the corner they are on. That has to do with the diversity of your deposit base and the diversity of your assets.

We have been up to 30 times in Canada in the last few years. I guess the banks would probably feel 30 was getting a little on the high side. But I do not think 23 could be said to be very high. Take a look at the Japanese banks. There are investors in this country who would love to buy Japanese bank stocks. They are up to around 35 or 40 to 1. It all depends on your system.

The French banks, of course, are nationalized. They do not really need capital. They run up to 50 to 1, I guess. The British banks are perhaps more like the Canadian.

[Traduction]

5 p. 100 seulement, vous serez alors très compétitifs par rapport aux autres institutions nationales qui ont un ratio d'endettement de 10 à 1 plutôt que de 23 ou 25 à 1. Avez-vous des conseils à nous donner? Je crois qu'à une certaine époque, la CCB avait un ratio d'endettement dépassant 20 à 1.

Les institutions financières semblent être prises dans un cercle vicieux en ce sens qu'elles ont accès à des capitaux à faible coût jusqu'à ce que les autres institutions atteignent un taux rassurant et nettement comparable, et elles sont moins compétitives sur les marchés où le coût de capital est plus élevé. Avez-vous des conseils à nous donner à cet égard?

Je crois pouvoir deviner votre réponse mais croyez-vous que le système canadien a des ratios d'endettement trop élevés comparativement au système américain ou à d'autres?

Mr. MacIntosh: Monsieur Attewell, j'aimerais d'abord corriger les chiffres que je vous ai cités il y a quelques minutes puisqu'ils étaient inexacts. Pour les six grandes banques, le taux d'endettement variait, au 31 juillet, entre 19,1 et 24 à 1, soit une moyenne de 22,5 à 1. Je ne m'étais pas trompé de beaucoup par rapport à la moyenne. Certaines des autres banques ont un ratio d'endettement moins élevé. Celui de la Banque de la Colombie-Britannique se situe aux environs de 13,7 à 1 seulement. Il y en a donc qui ont des ratios moins élevés.

J'y vais de mémoire, mais je pense que vous constaterez que c'est à peu près la même chose pour les grandes compagnies de fiducie que pour les grandes banques: elles sont soumises à la limite de 20 à 24. Je crois que la Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi sur les prêts imposent les limites supérieures, et je pense que c'est quelque chose comme 24 à 1, selon les actifs que vous avez. L'inspecteur général des banques envisage d'imposer la limite de 24 ou de 25 à 1 au Canada.

Mais cela dépend beaucoup de la structure de l'institution. Aux États-Unis, le système bancaire est unitaire. On n'y voit pas de grandes banques nationales de dimensions différentes, comme au Canada. Par conséquent, pour toutes les raisons déjà mentionnées, si vous regardez le cas de la *Continental Illinois*... Si l'on veut parler d'une banque régionale, en voilà une qui n'a qu'une seule succursale. Elle ne peut absolument pas ouvrir d'autres succursales ailleurs qu'à l'endroit où elle est établie. Cette différence tient à la diversité de la base de dépôts et à la diversité des actifs.

Le ratio d'endettement s'est déjà élevé à 30 pour 1 au Canada, au cours des dernières années. J'imagine que les banques trouveraient cela un peu trop élevé. Mais on ne peut pas dire qu'un ratio de 23 à 1 soit trop élevé. Regardez ce qui se passe au Japon. Certains investisseurs canadiens seraient très heureux d'acheter des actions bancaires japonaises. Les banques japonaises peuvent aller jusqu'à 35 ou 40 à 1. Vous voyez que tout dépend du système.

Les banques françaises, quant à elles, sont nationalisées et n'ont donc pas vraiment besoin de capitaux. Leur ratio peut monter jusqu'à 50 à 1. J'imagine que les banques britanniques sont plutôt au même niveau que les canadiennes.

[Text]

It depends on your economy. I do not think the present ratio we are working around right now is very far off the mark. I would think it is generally suitable for the private depositing institutions, such as the banks and trust companies.

Mr. A. Taylor: I would just add, in advice, that there should be some flexibility to it. You should not, surely, after what you have heard, be looking for something that will be common to all, but it should have some flexibility to be changed by conditions of the unit in general.

Mr. Attewell: Should banks be under some of the same legislation that trust companies are in the leverage area in terms of having to earn their way up to a higher leverage ratio?

Mr. MacIntosh: We are. I would say right now the bank regime under the Inspector General's rules is tougher than anything in the trust industry.

Mr. Attewell: We have had a couple of instances out west... I do not know the Northlands leverage ratio, but certainly the other bank was at quite a high level.

Mr. MacIntosh: I cannot speak to that. I am not sure leverage was really the problem. As Mr. Taylor said, it now appears that the asset...

Mr. A. Taylor: Quality.

Mr. MacIntosh: —quality was the problem.

The Chairman: But if there had been less leverage, the damage would not have been nearly as great. You would have had more shareholders' money there to protect you.

Mr. Mercure: When there is an insolvency of that nature, an average of 20 times or 15 times does not matter very much.

Mr. Attewell: I do not understand the method, but the banking industry operates on some type of a moving five-year average for the loan losses in terms of how they hit your P and L. Can you explain a bit about the history of that and the rationale for it? Might there have been years... with most businesses, if you have a heavy loss in a given year, that is when you eat it, that is when it hits the P and L, whether you are in manufacturing or whatever. Banks seem to be different in that regard.

I am sure a lot of it is just lack of awareness of what the real rationale is, but on the surface it would seem certain banks could just cover up losses through that averaging. Maybe they should have taken a \$10 million loss this year, but through the averaging process they just take \$3 million and hope through inflation they are going to work their way out of it.

[Translation]

Tout dépend également de l'économie. Je ne pense pas que le ratio dont nous parlons actuellement soit tout à fait hors de proportion. Je pense au contraire qu'il convient en général aux institutions privées de dépôts, telles que les banques et les sociétés de fiducie.

M. A. Taylor: Je voudrais aussi vous conseiller une certaine souplesse. Ce que vous avez entendu devrait vous faire hésiter à généraliser, et vous inciter à une certaine souplesse, afin que les conditions soient modifiées selon la structure des unités en question.

M. Attewell: Les banques devraient-elles être régies par les mêmes lois que les sociétés de fiducie en matière de ratio d'endettement? Autrement dit, devraient-elles être obligées de mériter la majoration de leur ration d'endettement?

M. MacIntosh: C'est ce qui se passe déjà. Actuellement, les banques sont soumises aux règlements de l'inspecteur général, qui dépassent en rigueur tout ce que vous trouvez chez les sociétés de fiducie.

M. Attewell: Dans un ou deux cas, dans l'Ouest... je ne sais pas quel est le ratio d'endettement de la *Northland*, mais j'imagine que celui de l'autre banque était probablement assez élevé.

M. MacIntosh: Je n'en sais rien. Je ne suis pas sûr que le problème était essentiellement dû au ratio d'endettement. Comme le disait M. Taylor, il semble maintenant que ce soit les actifs...

M. A. Taylor: Leur qualité.

M. MacIntosh: ... que ce soit la qualité des actifs qui ait entraîné ce problème.

Le président: Mais si l'endettement avait été moindre, les dommages n'auraient pas été aussi importants. Vous auriez plus d'argent de vos actionnaires pour vous protéger.

M. Mercure: Lorsque l'insolvabilité est aussi élevée que celle-là, un ratio de 20 ou de 15 à 1 ne fait pas grande différence.

M. Attewell: Je ne comprends pas comment cela fonctionne, mais les banques semblent avoir une moyenne quinquennale mobile qui permet de voir quel effet les pertes dues aux prêts ont sur vos profits et pertes. Pouvez-vous nous expliquer d'où provient cette méthode et comment on la justifie? Se pourrait-il qu'au cours de certaines années... Dans la plupart des entreprises, si vous accusez une perte élevée au cours d'une année donnée, elle se reflète dans vos profits et pertes, si par exemple vous êtes une manufacture. Mais cela ne semble pas se traduire de la même façon pour les banques.

Je suis sûr que l'explication vient en bonne partie du fait que l'on ne sait pas vraiment comment justifier cette méthode, mais il semble à première vue que certaines banques soient en mesure de camoufler leurs pertes grâce à cette moyenne. Peut-être la perte en question se chiffrait-elle à 10 millions de dollars cette année, mais le recours à la moyenne a permis à la banque de n'en avouer que 3 millions; en outre, celle-ci espérait peut-être s'en tirer grâce à l'inflation.

[Texte]

Mr. A. Taylor: Mr. Attewell, of course the principle is not covering up, but rather spreading the losses over a period, so that presumably the confidence in the system could be retained and the confidence in the unit could be retained; but with the full knowledge of all, and declared fully in statements, that a five-year averaging process is in place. That would be the principle.

Mr. Mercure: One has to make the point that the averaging affects the income statements but not the balance sheet. For balance sheet purposes the full loss is taken against the general reserves; but for income statement purposes, it is spread out. The impact on the profitability is spread out on the five-year average.

• 1220

I think this came at the 1954 revision of the Bank Act. Before that we were under a regime of inner reserves so the treatment of losses was not disclosed and their impact on the balance sheet and the profit statement was not disclosed. That was the old tradition of the British banking system that lived under that type of undisclosed reserve for many years, and still there are some banking systems in the world that are living under undisclosed types of reserves. The Swiss one is the most famous for that.

In 1954 we came with a prescription to disclose the level of our reserves and consequently, of course, the level of our losses. Because the banks were not very happy with that at the time, the compromise that came about was that it would be disclosed but the impact on the profitability of the bank would be spread over five years. With modifications, that principle was maintained over the years.

Mr. Attewell: Why would not that have been used just as a transition step, rather than as something to live with forever?

Mr. Mercure: Well, that was how history developed. I suppose resistance to change... People like their traditions. Even today personally I would say—I am not expressing an industry view—that with the full degree of disclosure we are living in—and we are subject to financial analysis of very high power—it does not matter very much if we have our annual statements done more according to generally accepted principles.

But the tradition has been made over the years, gradually; it did not happen that way.

Mr. A. Taylor: I would just have to add that it is important to realize that shareholders do not get some sort of a break out of the five-year averaging, and what Mr. Mercure has said is very important in understanding that the adjustments take place in the capital account. All loan losses are taken each year, but the five-year averaging impacts the profit and loss statement only to the extent that you can charge the losses of five years.

I can tell you that in the last three years most of the banks in Canada have been dipping into capital to look after the

[Traduction]

M. A. Taylor: Monsieur Attewell, il ne s'agit aucunement de camoufler quoi que ce soit, mais plutôt d'étaler les pertes sur une période donnée, afin de maintenir la confiance dans le système, et dans l'unité en question, tout en déclarant ouvertement, et dans des états financiers publics, que l'on a recours à une moyenne quinquennale. Voilà le principe qui s'applique.

M. Mercure: Je voudrais souligner que la moyenne change les états de recettes, mais non le bilan. Dans le bilan, la perte totale est impartie aux réserves générales; mais dans les états de recettes, cette même perte est étalée. Les répercussions sur la rentabilité de l'entreprise sont donc étalées sur une moyenne de cinq ans.

Je pense que cette façon de procéder remonte à la révision de 1954 de la Loi sur les banques. Auparavant, on appliquait le régime des réserves à terme de sorte que les pertes n'étaient pas divulguées et que leur répercussion sur le bilan et l'état des profits n'était pas révélée. C'était dans la vieille tradition du système bancaire britannique qui a vécu avec ses réserves cachées pendant de nombreuses années, et certains pays permettent encore à leurs banques d'adhérer à ce régime de réserves cachées. Le cas le plus célèbre est celui de la Suisse.

En 1954, la loi a imposé la divulgation du niveau des réserves et, par conséquent, du niveau des pertes. Les banques n'étant pas très heureuses de cet état de choses, on a décidé alors d'un compromis selon lequel les banques devaient divulguer leurs pertes mais pouvaient répartir sur cinq ans les répercussions de ces pertes sur leurs profits. Malgré quelques modifications, ce principe s'est maintenu avec les ans.

M. Attewell: Pourquoi ne pas procéder ainsi uniquement en période de transition, plutôt que de rendre permanent cet état de choses?

M. Mercure: Eh bien, c'est ainsi que l'histoire a évolué. J'imagine que l'homme résiste aux changements... Nous aimons tous garder nos traditions. Même aujourd'hui—et je parle ici en mon nom personnel et non pas pour l'ensemble du secteur—puisque nous devons tout dévoiler et que nous sommes soumis à des analyses financières très poussées, il importe peu que nos états financiers soient établis annuellement conformément à des principes plus généralement acceptés.

La tradition s'est développée au fil des ans; elle ne s'est pas faite du jour au lendemain.

M. A. Taylor: Il est important de comprendre que les actionnaires ne voient pas la répartition de la moyenne de cinq ans, et M. Mercure a fait une remarque très importante qui permet de comprendre que les ajustements en question ne sont apportés qu'au compte-capital. Toutes les pertes dues aux prêts sont marquées chaque année, mais la moyenne de cinq ans ne se répartit sur l'état des profits et des pertes que dans la mesure où l'on peut accuser les pertes des cinq années.

Je vous assure qu'au cours des trois dernières années, la plupart des banques canadiennes sont allées prélever dans leur capital pour compenser les pertes qu'elles avaient connues.

[Text]

losses they have experienced. In other words, your profit figures are not representative of what you are experiencing.

Mr. Attewell: I understand that. You say that the five-year approach comes out of earnings, but you have a certain earnings per share that is declared with the average in it. That affects the market price of the share. It affects your ability to issue new stock.

Mr. A. Taylor: But the capital account adjustment also affects the price of the shares.

Mr. Mercure: The point I have made is that the financial analysts are seeing through it because the full facts are disclosed and the price:earnings ratio is adjusted by the market anyhow. It does not matter any more, in my personal view again because I do not think the industry has discussed that yet.

Mr. MacIntosh: I unfortunately was around at the revision in 1954 and the one in 1967 and the one in 1980, and the philosophy that ran through the process was, first of all, that the Minister of Finance wanted to get at undisclosed earnings for taxation purposes. That is what motivated the thing in the first place. The government was after revenue and they wanted to get and limit the size of what were then called hidden reserves, inner reserves. In the process of making the change-over to forced disclosure and to limit the size of tax-free reserves, they devised the five-year averaging scheme, and the concept, the philosophy, underlying it was that you do not want to have a deposit-taking institution like a bank have destabilized earnings which might cause concern in the country. It was a systemic reason, the systemic reason that you want to stabilize over time the rate of earnings. We had had experience of those kinds in the thirties. There were some things done in the thirties with the insurance industry to sort of smooth over some rather disastrous years. So the philosophy of levelling earnings through the permitted level of reserves is not new in this country, it has been preserved. It is really not an aberration that it is there. I know the CICA likes to have everybody rammed into their Procrustean bed and everybody fit into the box, just as they have it. But there was a reason and the auditors of the banking industry supported that reason, still do as far as I know.

• 1225

The Chairman: You can go on, Mr. Attewell, but I have to terminate the meeting. There is one question that has to be answered yet.

Mr. Attewell: In the green paper, there is a suggestion that the small business community in this country is not being looked after well enough. Perhaps you could share with us your view on that.

Mr. A. Taylor: I will ask for an industry view from Mr. MacIntosh, but I would tell you that we get quite good reports from the small business association leaders. There are two major organizations and we have fairly good communication.

[Translation]

Autrement dit, le chiffre représentant les profits ne traduit pas exactement la réalité.

M. Attewell: Je comprends. Vous dites que la méthode de moyenne quinquennale provient des gains, mais certains des bénéfices par action sont calculés avec la moyenne. C'est ce qui fait varier le prix de l'action sur le marché. Cela joue sur votre capacité à émettre de nouvelles actions.

M. A. Taylor: Mais le rajustement du compte-capital fait varier également le prix des actions.

M. Mercure: J'ai voulu dire que les analystes financiers voient maintenant l'ensemble du tableau, parce que tous les faits leur sont dévoilés et que le rapport entre les prix et les bénéfices varie avec le marché. Cela n'a donc plus d'importance, mais c'est mon opinion personnelle, puisque je ne pense pas que les banques en aient déjà discuté.

M. MacIntosh: J'étais malheureusement présent lors de la révision de 1954, celle de 1967 et celle de 1980; la raison d'être de ces révisions était principalement de permettre au ministre des Finances d'aller chercher des impôts supplémentaires dans les gains cachés. Voilà ce qui a motivé cette décision, au premier chef. Le gouvernement cherchait des revenus supplémentaires et voulait limiter la taille de ce que l'on appelait à l'époque les réserves cachées, c'est-à-dire les réserves internes. En cours de transition vers la divulgation obligatoire et vers la limite des réserves exemptées d'impôt, le gouvernement a mis au point la fameuse moyenne de cinq ans, le principe étant qu'il ne fallait pas qu'une institution de dépôt, comme une banque, accuse des gains déstabilisés qui pourraient déséquilibrer le pays. La raison était purement systémique, puisque l'on voulait stabiliser les gains avec le temps. Nous avons déjà connu des événements de ce genre dans les années 30, avec le secteur des assurances qui avait tenté de répartir sur une période donnée certaines de ces années les plus désastreuses. Vous voyez que la notion du nivellement des gains par le truchement d'un niveau permis de réserves n'est pas un phénomène nouveau au Canada, mais un phénomène qui a été préservé. Ce n'est donc nullement une aberration. Je sais que pour l'ICCA, tout le monde doit passer par le lit de Procruste et doit être conforme au même modèle, c'est-à-dire le sien. Mais cette façon de procéder était justifié, et les vérificateurs bancaires y souscrivaient. Je pense qu'ils y souscrivent encore, à ce que je sache.

Le président: Vous pourrez poursuivre, monsieur Attewell, mais je dois clore la séance. Il reste une question à répondre.

M. Attewell: Le Livre vert laisse entendre que l'on ne s'occupe pas suffisamment bien de la petite entreprise au Canada. Que dites-vous de cette critique?

M. A. Taylor: Je demanderai à M. MacIntosh de parler pour son secteur, mais je préciserais que nous avons assez bonne presse auprès des dirigeants d'association de petites entreprises. Il existe deux grandes organisations avec lesquelles

[Texte]

We think there is a fairly good response to what is taking place in the banking community.

It is an area that all of us in the banking business are paying a lot of attention to these days. I think you will accept that you find it in advertising and you find it in practice, banks are doing a lot more. It is an area where we understand that the job growth will come from, and we know how important that is to the country. We are all putting more people to that area.

I will ask Mr. MacIntosh to elaborate.

Mr. MacIntosh: I will try to be brief, Mr. Chairman. I know you want to wind up the meeting.

We have done in the last five years extensive detailed studies of the provision of small business banking services in this country. We engaged the University of Western Ontario School of Business. We did a big study jointly with the Department for International Trade here in Ottawa. It was jointly funded by us. We subsequently carried out another major study with them. We went right into the bank accounts of the banks, with this team of professors at Western, to look at the turndown rate, the turndown reasons. We analysed the data and published a story. I can assure you, sir, after a detailed look across the country—this was done in all the banks, in all regions of the country—there was no evidence there was lack of provision of services or discrimination against small business.

The studies are available. I will be very happy to make sure you see those studies. We have not seen any evidence that contradicts what we say on that score, including the CFIB or COSB or anybody.

There are a lot of episodic statements made to Members of Parliament by this fellow and that fellow about their tough times with the banks. I spent a lot of time trying to track those things down and it is like shovelling smoke. When you start dealing with those things, you have a whole lot of trouble getting down to the bottom line.

The Chairman: Gentlemen, thank you very much.

The meeting is adjourned until 3.30 p.m. this afternoon.

AFTERNOON SITTING

• 1533

The Chairman: Can we get the show on the road?

Ladies and gentlemen, we have this afternoon as our first witness on our continuing inquiry into the regulation of Canadian financial institutions the Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers Association. Mr. Patrick Durepos is President, and Marshall J. Stewart is Vice-President.

[Traduction]

nous communiquons assez bien. Je pense qu'elles réagissent assez bien à ce qui se passe dans le monde des banques.

C'est un secteur que les banques suivent de très près ces jours-ci. Comme on le dit dans la publicité, les banques en font toujours plus, et c'est ce qui se passe en pratique. Nous savons que c'est de ce secteur que viendront les emplois, et nous savons à quel point il a de l'importance pour notre pays. Nous consacrons tous plus de personnel à ce domaine.

Je demanderais à M. MacIntosh de poursuivre.

M. MacIntosh: Monsieur le président, je serai bref, car je sais que vous voulez clore la réunion.

Au cours des cinq dernières années, nous avons entrepris des études approfondies sur les services bancaires dispensés aux petites entreprises de notre pays. Nous avons engagé pour à cet effet la «*School of Business*» de l'Université de l'Ouest de l'Ontario. Nous avons également entrepris une étude conjointe avec le département du commerce international à Ottawa, financée conjointement de part et d'autre. Nous avons entrepris par la suite une deuxième étude d'importance avec ce ministère. Avec l'aide de l'équipe des professeurs de l'Université de l'Ouest de l'Ontario, nous avons jeté un coup d'oeil sur les comptes mêmes des banques afin de voir quel était le taux de refus et les raisons de ces refus. Nous avons analysé les données et publié nos conclusions. Nous avons donc examiné de près ce qui se passait au pays, en visitant toutes les banques partout au pays: rien ne prouve que l'on offre moins de services aux petites entreprises ou que l'on exerce de la discrimination à leur égard.

Ces études sont disponibles. Je ferai en sorte que vous puissiez les consulter. Nous n'avons rien vu qui vienne contredire ce que nous affirmons, que cela vienne de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, du Conseil canadien des petites entreprises, ou de qui que ce soit d'autre.

Bien sûr, il y a de temps à autre des gens qui viennent se plaindre à leur député de leur difficulté à faire affaire avec les banques. Je consacre beaucoup de temps à essayer d'y voir clair, mais c'est souvent peine perdue. Chaque fois que l'on veut creuser la surface, on a beaucoup de mal à trouver le fin mot de l'affaire.

Le président: Messieurs, merci beaucoup.

La séance est levée jusqu'à 15h30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Peut-on commencer?

Mesdames et messieurs, nous recevons cet après-midi comme premier témoin la Fédération canadienne de l'Association des agents et courtiers d'assurance. M. Patrick Durepos en est président et M. Marshall Stewart, vice-président.

[Text]

Gentlemen, I believe we have a brief from you, or a letter, I think, setting it all out. Our practice is that your submission becomes part of our minutes for today. What we would like to do is have you very briefly set out your concerns so the matter could be open to questions. May I point out to you that we have had representations that cover, I think, a great number of the concerns you have—in our hearings in Vancouver from the British Columbia agents, in Calgary from agents representing Alberta and Saskatchewan, and in Manitoba from agents representing northern Ontario and Manitoba—so you may appreciate that we have a fair knowledge of some of the concerns you have.

Mr. Durepos, would you like to begin.

Mr. Patrick Durepos (President, Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers Association): Mr. Chairman, the federation is a federation of 11 provincial associations. We are aware that our provincial associations have made representations. Our brief is along the same lines, and we will try to be very brief in our summary.

First of all, may I take the opportunity to thank the committee for having us appear before it; and also, I would like to introduce the vice-president of the federation, who is also in charge of financial institutions, Mr. Marsh Stewart. Marshall is an insurance broker in Toronto. Also with me is Basil Streggles, the General Manager of Canadian Federation. I am Pat Durepos, the current President.

• 1535

Since Marshall is in charge of the committee, he will make the executive summary, but before I ask him to do it, I would just like to raise a few points. Basically, Canadian Federation represents a distribution system which is 95% Canadian owned. We are regulated provincially. We are independent business people. We deal with many insurance companies and we are mandated by legislation to represent the consumer. There are nationally . . .

The Chairman: We know that, Mr. Durepos. We have a fair knowledge of this system. We have a number of people who are active in the insurance industry as members or were at one time active and still are, I suspect, as members of our committee.

Mr. Durepos: Okay. With that, then, I will close my remarks by saying that, although we are very small as an organization, we are the major marketing arm of the property casualty insurance for the distribution in the property and casualty industry.

So I will move on and ask Marshall Stewart to make the summary on behalf of our association. Marshall.

Mr. Marshall J. Stewart (Vice-President, Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers Association): Thank you, Pat.

[Translation]

Je crois, messieurs, que vous avez adressé un mémoire ou une lettre. Nous avons pour habitude d'annexer ces mémoires à notre procès-verbal, si bien que nous vous serions reconnaissants de nous exposer très brièvement les principaux points qui vous intéressent, de sorte que nous puissions rapidement passer aux questions. Je vous signalerai que nous avons déjà entendu beaucoup parler des sujets qui vous préoccupent lors de nos audiences à Vancouver alors qu'ont comparu les agents de Colombie-Britannique, à Calgary où nous avons reçu ceux de l'Alberta et de la Saskatchewan et au Manitoba ceux du nord de l'Ontario et du Manitoba. Vous comprenez donc que nous connaissons maintenant assez bien les questions qui vous préoccupent.

Monsieur Durepos, voudriez-vous commencer?

M. Patrick Durepos (président, Fédération canadienne de l'Association des agents et courtiers en assurance): Monsieur le président, nous sommes une fédération de 11 associations provinciales. Nous savons que ces dernières ont déjà comparu devant vous. Notre mémoire reprend les mêmes thèmes et nous essayerons ainsi de vous présenter un résumé succinct.

Tout d'abord, permettez-moi de remercier le Comité de son invitation. Je voudrais maintenant vous présenter le vice-président de la Fédération qui est également chargé des institutions financières, M. Marsh Stewart. Marshall est courtier d'assurance à Toronto. Je suis également accompagné de Basil Streggles, directeur général de la Fédération canadienne, et je suis Pat Durepos, le président actuel.

Puisque c'est Marshall qui s'occupe de ce Comité, il va vous présenter notre résumé d'introduction; mais auparavant, j'ai un certain nombre de choses à vous dire. La Fédération canadienne représente essentiellement un système de distribution à 95 p. 100 canadien. Nous relevons de la réglementation provinciale, et nous représentons des courtiers et agents indépendants. Nous sommes en relations d'affaire avec toute une série de compagnies d'assurance, et nous avons par ailleurs légalement le droit de représenter le consommateur. Au niveau national, . . .

Le président: Nous savons tout cela, monsieur Durepos. Nous savons très bien comment tout cela fonctionne, il y a pas mal de membres du Comité qui ont travaillé dans le secteur des assurances, ou qui y sont peut-être même encore actifs.

M. Durepos: Très bien. Cela dit, je vais donc conclure en disant qu'en dépit de la petite taille de notre organisation, nous sommes le premier vendeur de contrats d'assurance générale.

Je vais donc passer maintenant la parole à Marshall Stewart, qui au nom de notre association va vous lire un résumé d'introduction. Marshall.

M. Marshall J. Stewart (vice-président de la Fédération canadienne des associations d'agents et de courtiers d'assurance): Merci Pat.

[Texte]

Mr. Chairman, as you say, you have had a number of submissions from our member associations during your western sessions, and I do not see any point in repeating that information. If I could make two or three points, the current distribution system in Canada via the independent agent/broker is a skilled marketing arm. It is represented in virtually every village, town and city in Canada. If I could just make a correction to the Canadian Bankers Association brief, they indicated that the banks were the only financial institutions represented in some 750 communities with 1.5 million people. That is not quite correct. There are insurance brokers in all those communities and in many communities where there is no bank branch.

One other point I think should be made is that the property casualty business differs from the other financial institutions in that it is not a deposit-taking operation. I think, for that reason alone, it requires different skills to operate, and that may in itself justify a separate distribution of the product.

The other—and I think this is our main point, which we have covered in the brief—is our concern with respect to the . . .

The Chairman: You will appreciate that the green paper does not deal with the distribution of the product. It deals with controlling the solvency and capacity of the producers of the product.

Mr. M. Stewart: Well, as I read the green paper, it was suggesting they would allow networking and distribution of the product. I think that was quite clear in sections of the paper.

The Chairman: Yes, but obviously, that distribution is licensed. You are licensed agents.

Mr. M. Stewart: That is right.

The Chairman: You are licensed by the province. We would not have anything to do with that. Second, the distribution is really a question of how the producers of the product want to distribute it.

Mr. M. Stewart: In part. What we are suggesting is that, if the federal authorities allow . . . Currently, the Bank Act and other acts specifically prohibit banks from distributing insurance products, and with good reason, I think. What the proposals would do is change that. I think it would put a great deal of emphasis on those institutions distributing insurance products.

The Chairman: Go ahead. Carry on.

Mr. M. Stewart: I think our concern there is that money-lenders are allowed to distribute a product that is a necessity in order to complete a loan. I think it opens the door to tied selling, coercion of the borrower, all these various items, and I

[Traduction]

Monsieur le président, comme vous le disiez, vous avez déjà reçu un certain nombre de mémoires de nos associations membres au cours de vos déplacements dans l'Ouest, et je ne vois pas l'intérêt de répéter ce qui vous a déjà été dit. J'aurais tout de même deux ou trois éléments d'information à vous apporter sur le système de distribution canadien des agents ou courtiers indépendants, vendeurs qualifiés de contrats d'assurance. Ce système de distribution est présent dans presque chaque petit village, petite ville ou ville du Canada, et j'aurai là une petite correction à apporter au mémoire de l'Association des banquiers canadiens: d'après ceux-ci, les banques seraient les seules institutions financières présentes dans quelques 700 communautés ne totalisant que 1.5 million d'habitants. Cela n'est pas tout à fait exact, et je dirais qu'il y a des courtiers d'assurance dans presque toutes ces petites collectivités, sans compter les petites localités où il n'y a même pas de filiales bancaires.

J'aimerais également faire remarquer que le secteur des assurances générales diffère de celui des autres institutions financières dans la mesure où il n'est pas question de dépôts. Les spécialistes de ce secteur doivent donc faire preuve de compétences tout à fait particulières, ce qui suffirait à justifier que ce réseau de distribution reste distinct du reste des secteurs financiers.

L'autre chose—et je pense que c'est l'essentiel de ce que nous avons à dire dans notre mémoire—c'est que nous avons un certain nombre de doutes . . .

Le président: Je vous ferai remarquer que le Livre vert ne parle pas de la vente, mais simplement des moyens de contrôle de la solvabilité et de la situation financière des compagnies responsables.

M. M. Stewart: Le fait est, mais le Livre vert parle de constitution et de création de réseaux, et également de distribution et vente. Cela me semble tout à fait clair dans les paragraphes que j'ai à l'esprit.

Le président: Effectivement, mais la distribution se fait sous licence. Vous êtes des agents titulaires d'une licence.

M. Stewart: Oui.

Le président: C'est la province qui vous octroie cette licence. Cela ne nous regarde en quelque sorte pas. En outre, la distribution se fait en réalité selon les modalités prescrites par les compagnies.

M. M. Stewart: En partie seulement. Ce que nous voulons dire, c'est que si les autorités fédérales permettent . . . En ce moment, la Loi sur les banques et d'autres lois interdisent aux banques de vendre des contrats d'assurance, et cela pour de bonnes raisons. Les propositions du Livre vert changeraient complètement tout cela. Et je pense que le secteur actuel responsable de la vente des contrats d'assurance s'en trouverait radicalement bouleversé.

Le président: Allez-y, continuez.

M. M. Stewart: Nous nous inquiétons de ce que les prêteurs puissent être autorisés à vendre un produit qui est en quelque sorte indispensable lorsque l'on contracte un emprunt. Je pense que ce genre de nouvelle disposition laisserait la porte ouverte

[Text]

do not think any amount of regulation or Chinese walls will be able to effectively control that. Once the systems are combined and the distribution is under one source, I do not think anybody would be able to police it.

Primarily, I think most of our other points are covered in the brief.

The Chairman: Okay. Mr. Warner.

• 1540

Mr. Warner: The brief has been very well presented. As has already been mentioned, we had presentations last week from the provincial associations. But I think your emphasis on certain points you have made now is very important for this committee thoroughly to understand. There is a potential problem with networking. It does not really matter if there is a Chinese wall or not: there is going to be a complication and in the end the consumer is going to lose.

Perhaps we should just make note... and perhaps I can contribute a little here. Our industry, through a very competitive environment, has been able to provide product at less than cost for the last four or five years.

An hon. member: That is why they are in trouble.

Mr. Warner: They are not in as much trouble as the trust companies or the CCB have been in. I do not think you are going to find any insurance claim that will not be paid.

One of the problems in concentration of power is that in a situation like the one we have now, where there are only 12 or 15 markets providing this coverage in the great networking concept, when times get really tough—and they are getting tough in this industry—with fewer participants, rates would probably increase quite a bit faster than they are increasing now.

How many companies are operating right now in Canada?

Mr. M. Stewart: Something in excess of 200 are licensed operators in Canada.

The Chairman: Providers of insurance.

Mr. M. Stewart: Yes. There are some 10,000 brokers who are members of our association, and we estimate another 5,000 who may not be members yet who are distributing those products.

Mr. Warner: The part the independent brokers and agents provide here is a very competitive way of distribution. If that system were to be snuffed out, do you not feel the consumer would probably not be getting the competitively priced product he gets today?

Mr. M. Stewart: I think we tried to give an example of this in our submission. If we look at the people who are pressing for the right to distribute insurance in conjunction with their other services, I suppose the primary organization would be the

[Translation]

aux ventes conditionnelles, qu'elle permettrait aux prêteurs d'exercer certaines pressions sur l'emprunteur, etc., et je ne vois pas comment une réglementation sur le cloisonnement permettrait d'empêcher tout cela. Une fois que les différents réseaux de distribution relèveraient d'une même organisation, avec un seul point de vente, je me demande comment on pourra exercer des contrôles efficaces.

Je pense que pour le reste, vous pourrez vous reporter à notre mémoire.

Le président: Très bien. Monsieur Warner.

M. Warner: Le mémoire a été bien présenté. Comme on l'a déjà dit, la semaine dernière nous avons entendu les exposés des associations provinciales. Cependant, je crois qu'il est très important que le Comité comprenne bien certains aspects que vous avez soulignés. L'établissement d'un réseau pourrait présenter certains problèmes. Qu'il y ait ou non cloisonnement n'est pas vraiment important: il y aura des complications et en dernière analyse les consommateurs y perdront.

Nous pourrions peut-être noter... mais ma contribution sera peut-être utile ici. Parce que la concurrence est très forte, au cours des quatre ou cinq dernières années notre industrie a pu offrir ses produits à un prix inférieur aux prix de revient.

Une voix: Voilà pourquoi il y a des difficultés.

M. Warner: Nos difficultés sont moindres que pour les sociétés de fiducie ou pour la BCC. Je ne crois pas qu'on puisse trouver de réclamation d'assurance qui n'ait pas été payée.

L'un des problèmes découlant de la concentration des pouvoirs, c'est que dans une situation comme celle que nous connaissons maintenant, alors qu'il n'y a que 12 ou 15 marchés offrant cette couverture dans le cadre du concept d'établissement d'un réseau, lorsque les circonstances deviennent moins favorables—et c'est certainement le cas dans cette industrie—avec un moins grand nombre de participants les primes augmenteraient probablement beaucoup plus rapidement que maintenant.

Combien y a-t-il de compagnies actuellement au Canada?

M. M. Stewart: Environ 200 compagnies sont autorisées à faire affaire au Canada.

Le président: Elles offrent de l'assurance.

M. M. Stewart: Oui. Notre association compte environ 10,000 courtiers et nous estimons qu'environ 5,000 d'entre eux ne sont pas membres mais offrent les mêmes produits.

M. Warner: Les agents et les courtiers indépendants constituent ensemble un réseau de distribution très concurrentiel. Si ce système était éliminé, ne croyez-vous pas que les consommateurs aient accès au même prix concurrentiel qu'aujourd'hui!

M. M. Stewart: Nous avons tenté d'en donner un exemple dans notre présentation. Considérons ceux qui cherchent à obtenir le droit de distribuer de l'assurance parallèlement aux autres services qu'ils offrent; je présume que la principale

[Texte]

Trilon group, who own a trust company and a property casualty insurance company and a life insurance company. Certainly I do not envisage those people marketing the insurance products of 200 other companies. It just does not make any sense. Eaton's is not going to sell for Simpson's.

The Chairman: They are in the same boat as Laurentian and Crown Inc., are they not?

Mr. M. Stewart: You could name two or three others as well.

The Chairman: Sure; E.L. Financial.

Mr. M. Stewart: If you are applying for a loan at Royal Trust, for instance, to complete the purchase of a house that Royal LePage has just sold you, I suspect—and it is only common sense—the the property casualty insurance policy you will end up with to complete that loan will be that of the Wellington Insurance Company, which is owned by the same group.

The Chairman: Are they allowed to do that?

Mr. M. Stewart: They are not allowed to do it at the moment. That is what we are here to try to prevent.

The Chairman: There are situations where brokers who sell real estate are also licensed to sell general insurance. Is there any evidence that any of that kind of collusion is taking place?

Mr. M. Stewart: None that I am aware of; but again, the real estate broker is selling the house, not lending the money. In the instance we are looking at, the trust company would be lending the money and also selling the insurance product.

The Chairman: I was not able, in my investigations with the Royal LePage group and Royal Trust, to find any indication that there was any effort to place the mortgages with the Royal Trust if it was a Royal agent selling the property. Indeed, the Royal LePage agents I have talked to say they usually try to market their mortgage somewhere else, because they have more trouble with their own people.

Mr. M. Stewart: I see they have just recently announced they have arranged a funding of mortgage funds of their own via Royal LePage. I do not know what participation the other group have in that.

Mr. Durepos: The other fact is that till now most provincial jurisdictions did not allow triple licensing, or licensing. As a result it is very hard to evaluate that, because it was just not taking place.

The Chairman: I see. So what you are saying is that the provincial licensing essentially now prevents a great deal of this networking and that type of thing.

• 1545

Mr. Durepos: Yes. In some jurisdictions it is permitted, but it is because of the grandfathering in years past.

[Traduction]

organisation en cause serait le groupe Trilon, déjà propriétaire d'une société de fiducie, d'une compagnie d'assurance générale et d'une compagne d'assurance-vie. Je ne vois pas comment ces gens pourraient vendre les produits offerts par 200 autres compagnies. Cela n'a aucun sens. Le grand magasin Eaton ne vendra pas les produits de Simpson.

Le président: Il se trouve dans la même situation que la *Laurentian* et la *Crown Inc.*, n'est-ce pas?

M. M. Stewart: On pourrait nommer deux ou trois autres groupes dans la même situation.

Le président: Bien sûr; il y a la *E. L. Financial*.

M. M. Stewart: Par exemple, si vous demandez un prêt au *Royal Trust*, pour compléter l'achat d'une maison que vous a vendue la Société Royal LePage, je présume—et c'est le simple bon sens—que l'assurance générale que vous achèterez pour compléter la transaction sera celle offerte par la *Wellington Insurance Company* qui appartient au même groupe.

Le président: Cela est-il permis?

M. M. Stewart: Ce n'est pas permis pour l'instant. Et si nous sommes ici, c'est précisément pour éviter ce genre de choses.

Le président: Dans certaines situations, les courtiers en immeuble sont autorisés à vendre de l'assurance générale. Peut-on démontrer l'existence de ce genre de collusion?

M. M. Stewart: Pas à ma connaissance; rappelons-nous cependant que le courtier en immeuble vend la maison, mais qu'il ne prête pas l'argent. Dans le cas à l'étude, la Société de fiducie prêterait l'argent et vendrait également l'assurance.

Le président: Lors de mes entretiens avec les représentants du groupe *Royal LePage* et *Royal Trust* je n'ai pu déceler aucun effort visant à placer au *Royal Trust* les hypothèques pour les propriétés vendues par les agents de la *Royal LePage*. En fait, les agents de la *Royal LePage* ont affirmé qu'ils tentent généralement de prendre une hypothèque ailleurs, car ils ont plus de difficultés avec leurs propres gens.

M. M. Stewart: Je constate qu'ils ont annoncé récemment une entente permettant la création de leur propre fonds hypothécaire, par l'intermédiaire de *Royal LePage*. Je ne sais pas quelle est la participation de l'autre groupe.

M. Durepos: Un autre fait à considérer, c'est que jusqu'à maintenant la plupart des juridictions provinciales ne permettaient pas les permis triples, ni même l'attribution de permis. Par conséquent, il est très difficile d'évaluer une pratique qui n'avait pas cours.

Le président: Je vois. Vous pensez donc que les pratiques provinciales en matière de permis empêchent pour une bonne part l'établissement de ces réseaux, etc.

M. Durepos: Oui. Certaines juridictions le permettent, mais c'est dû à la consécration de pratiques du passé.

[Text]

I am from New Brunswick and there you cannot have a real estate agent's licence and also hold a property and casualty agent's licence.

The Chairman: You cannot?

Mr. M. Stewart: You cannot, nor in Ontario or Quebec except for those that may have had licences prior to the change in legislation.

The Chairman: Okay.

Are there any other questions? Have you any questions, Mr. Lanthier?

M. Lanthier: Oui, j'aurais une seule question, monsieur le président.

J'ai remarqué sur votre liste, et cela avec grande joie d'ailleurs, qu'il n'y a seulement que la province de Québec qui s'annonçait comme province, les autres s'annonçaient comme territoires. Normalement, on voit l'inverse, vous savez. C'est une remarque que je fais en passant...

Comme on vous l'a dit précédemment, nous avons reçu des revendications dans l'ouest du pays, et ce de toutes les associations locales, provinciales plus particulièrement. Vous êtes une organisation plutôt nationale, n'est-ce pas? Vous «balayez» très bien la nation, et c'est rare, encore une fois, que le Québec soit incorporé dans une association nationale. Il y a plusieurs associations qui comportent tout..., sauf le Québec.

En quoi diffèrent les revendications des organisations locales ou provinciales, et appelons-les par leur nom, provinciales, de celles d'une association vraiment nationale? En quoi diffèrent vos revendications? Parce qu'on a eu, comme M. le président vous l'a dit avant, plusieurs revendications de plusieurs sociétés provinciales.

M. Durepos: Dans l'assurance propriété-responsabilité, le système de distribution est indépendant en ce sens que le système de distribution fait des affaires avec plusieurs compagnies différentes.

De plus, le système de distribution est légiféré par les provinces. D'un autre côté, les associations provinciales qui regroupent ce système de distribution-là ont quand même des implications au niveau national parce qu'elles font des affaires avec les compagnies d'assurance qui elles, sont légiférées par le fédéral.

M. Lanthier: Elles sont nationales, oui.

M. Durepos: Elles sont nationales. Et comme courtiers d'assurance, puisque l'on représente le consommateur et que l'on voit ses besoins, on joue un rôle très important avec les compagnies d'assurance dans la préparation du produit; c'est pour cette raison-là que les associations provinciales sentent le besoin de se réunir au niveau national pour justement prendre part aux problèmes nationaux.

M. Lanthier: Une question supplémentaire maintenant.

Là, vous venez de dire que vous représentez l'assuré auprès de la compagnie d'assurance. Je crois que c'est très idéaliste ce que vous dites là, vous savez. Cela devrait être comme ça; c'est un modèle très noble de penser, et je vous en félicite. Mais

[Translation]

Je suis originaire du Nouveau-Brunswick, province qui interdit de détenir à la fois une licence d'agent immobilier et une licence d'agent d'assurance générale.

Le président: C'est interdit?

M. M. Stewart: Interdit. C'est interdit aussi en Ontario et au Québec, sauf pour ceux qui détenaient des licences avant que la loi ne soit amendée.

Le président: Je vois.

Y a-t-il d'autres questions? Avez-vous des questions, monsieur Lanthier?

Mr. Lanthier: Yes, Mr. Chairman, I would have one single question.

I noted with great pleasure that, on your list, the Province of Quebec is the only one which calls itself a province, while the others list themselves as territories. Normally, the opposite is true, you know. This was just a comment I wanted to make in passing...

As we said earlier, we heard representations from western Canada, from all the local—that is, provincial associations. Your organization has more of a national character, does it not? You cover the nation quite well, and, once again, it is quite rare for Quebec to belong to a national association. There are many associations which include everyone but Quebec.

In what way do the positions of local, or rather, to give them their proper name, provincial organizations, differ from those of a truly national organization? How do your own demands differ? Because, as the chairman was saying before, we have heard many claims from several provincial societies.

Mr. Durepos: With property and casualty insurance, the delivery system is independent; it serves several different companies.

Further, the delivery system is regulated by the provinces. On the other hand, the provincial associations which constitute this delivery system do have some national involvement because they do business with the insurance companies, which are regulated by the federal government.

Mr. Lanthier: They are national companies, then.

Mr. Durepos: They are national. And as insurance brokers, since we represent the consumer and can see his needs, we play a very important role in preparing the product with insurance companies; that is why provincial associations feel the need to concert their efforts at the national level so as to make themselves heard on national issues.

Mr. Lanthier: A supplementary question, if I may.

You have just told us that you represent the policyholder in his relations with the insurance company. I think what you are saying is very idealistic. That is the way it should be. Nothing could be nobler, and I congratulate you. But let us come down

[Texte]

revenons sur terre. Pratiquement, n'est-ce pas plutôt l'inverse? Ne représentez-vous pas plutôt votre compagnie auprès du consommateur? Et n'orientez-vous pas le marché plutôt pour que le consommateur s'ajuste au produit de la compagnie et non l'inverse? Excusez-moi si je suis très brutal dans ma question-là.

M. Durepos: Vous marquez un bon point!

M. Lanthier: Je ne crois pas du tout à votre mandat professionnel qui prétend qu'une profession doit être une association d'individus qui s'imposent une formation et une discipline dans le but de rendre un service au public. J'ai de sérieuses réserves là-dessus.

D'après moi, les assureurs sont des gens qui sont payés normalement à commission et qui travaillent pour une compagnie—peut-être pas une compagnie en particulier, car ils représentent plusieurs compagnies en général—mais normalement, vous avez des escomptes ou des conditions de volume qui font que si vous placez tout dans une même compagnie, vous avez plus d'avantages, sinon plus d'argent. Alors, à ce moment-là, votre représentation de l'assuré vis-à-vis de l'assureur... Excusez-moi, mais je ne crois pas beaucoup à ça.

M. Durepos: C'est une situation assez particulière, parce que je peux vous dire que l'on a des contrats avec nos compagnies d'assurance qui établissent des termes, nous faisant ainsi passer normalement pour des agents de la compagnie et non des courtiers.

• 1550

Mais d'un autre côté, quand l'on se présente devant le consommateur, aux yeux de la loi, et bien la législation provinciale nous mandate comme représentant du consommateur.

De plus, du point de vue pratique, si moi-même, Pat Durepos courtier d'assurance, je ne regardais pas le bien de mon consommateur, le consommateur a le choix plein et entier d'aller voir l'autre agent à la porte voisine. Cela fait que même si je représentais 12 compagnies, et cela arrive très souvent, au renouvellement de tel contrat je vais suggérer à un de mes clients de déménager son portefeuille d'assurance de la compagnie Zurich à la compagnie Royale, par exemple, à cause de la couverture ou à cause d'une meilleure prime.

M. Lanthier: Vous allez faire cela? Vous allez dire à la compagnie: C'est malheureux, j'ai étudié votre document et la compagnie d'assurance que je représente n'est pas favorable à votre problème. Allez voir de l'autre côté de la rue l'agent...

M. Durepos: Non, pas l'autre agent.

M. Lanthier: Ah! Non?

M. Durepos: Une autre compagnie...

M. Lanthier: Une autre compagnie... D'accord, bon.

M. Durepos: ... parce que l'on fait des affaires avec une autre compagnie à ce moment-là.

M. Lanthier: Eh bien j'ai hâte de voir des agents dire: allez voir l'autre compagnie... Ou qui disent: allez chez vous,

[Traduction]

to earth. Practically speaking, is it not the other way round? Do you not rather represent your company *vis-à-vis* the consumer? And do you not run the market so that the consumer must adapt to the product of the company, and not the reverse? Forgive me if I am being too brutally frank with my question.

Mr. Durepos: Your point is well taken!

Mr. Lanthier: I am very sceptical of your professional terms of reference, which claim that a profession should be an association of individuals who submit themselves to training and discipline for the purpose of providing a service to the public. I have serious reservations about that.

To my way of thinking, insurance agents are people who are generally remunerated on a commission basis, and who work for a company... perhaps not one specific company, as they usually write for several... but normally, you will benefit from discounts or economies on volume if you do all of your work for the same company and you will have more advantages, if not more money. So, forgive me, but in the light of that, I have trouble accepting your claim that you represent the consumer *vis-à-vis* the insurance company.

Mr. Durepos: The situation is somewhat peculiar, because we have contracts with our insurance companies which set terms, terms which generally make us seem to be agents of those companies and not brokers.

On the other hand, however, as far as provincial law is concerned, we represent the consumer.

Moreover, if I, Pat Durepos, insurance broker, did not look out for the consumer's welfare, that consumer would be fully entitled to take his business to the agent next door. Therefore, even if I represented 12 companies, which is not at all unusual, when it came time to renew one of my client's contracts, I would tell him to transfer his insurance business from Zurich to Royal, for example, because they offer better coverage or better premiums.

Mr. Lanthier: You would do that? You would tell him: I have looked over your papers but, unfortunately, the insurance company I represent cannot handle your problem. Go across the street to the other agent...

Mr. Durepos: No, not to another agent.

Mr. Lanthier: No?

Mr. Durepos: Another company...

Mr. Lanthier: Okay, another company.

Mr. Durepos: ... because we are dealing with another company at that time.

Mr. Lanthier: Well, I am looking forward to the day when I hear agents say to their clients: go to the company next

[Text]

donnez-moi 100\$ pour mes services... Mais vous n'avez pas besoin d'assurance!

M. Durepos: Au Nouveau-Brunswick on n'est pas autorisé à demander des frais de service...

M. Lanthier: D'accord.

M. Durepos: ... à propos de ce que vous suggérez. Il y a eu des demandes de faites dans le passé, mais rien n'a été permis.

M. Lanthier: D'accord. Cela me suffit, monsieur le président.

The Chairman: Thank you very much. I can assure you that we have a pretty good knowledge of your industry. Mr. Warner and others particularly press us hard on this matter.

I can almost again assure you that the report that we propose to produce will probably, if anything, strengthen the position of independent agents.

A witness: That is good news.

The Chairman: Thank you for coming; your brief will be attached to today's proceedings.

Our next witnesses are from the Canadian Institute of Chartered Accountants. The chairman of the organization is Mr. Al Dilworth and making the presentation with him are P.D. David Payne, Bill Buchanan and John Carchrae, all directors and research people with the Canadian Institute of Chartered Accountants.

Mr. Dilworth, we have your brief. We obviously have had some concerns about the reporting of profits and losses and statements generally. We did make some rather pointed comments in our report filed in June with respect to the Canadian Commercial Bank. We are going to take your brief as read, but we would like you to briefly outline and come to grips with some of the problems that are there, then perhaps we can have the matter open to questioning.

Mr. A. J. Dilworth (Chairman, Canadian Institute of Chartered Accountants): Mr. Chairman, thank you very much. We are pleased to come here on behalf of the Canadian Institute of Chartered Accountants this afternoon and spend a few moments with you. You have introduced my colleagues. Mr. Buchanan is on my left; Mr. Payne on my right, and Mr. Carchrae the far right.

As you have said, we have provided a written submission in mid-August in connection with the proposals in the green paper and the technical supplement and you have had an opportunity to look at those. I would like to emphasize that those submissions have been made from the perspective of the standard-setting function of the Canadian Institute of Chartered Accountants—

The Chairman: Right.

Mr. Dilworth: —and our concern with establishing generally accepted accounting principles and also auditing standards for the practice in Canada.

Our interest is to support any necessary reform of the regulation of financial institutions in Canada and in that spirit

[Translation]

door... or: go home, you do not need insurance, but give me \$100 for my services!

Mr. Durepos: New Brunswick law does not allow us to make a charge...

Mr. Lanthier: Okay.

Mr. Durepos: ... for the type of service you mention. We have requested authorization in the past, but it was never granted.

Mr. Lanthier: All right. That is all for me, Mr. Chairman.

Le président: Merci beaucoup. Je vous assure que nous connaissons assez bien votre industrie. M. Warner et d'autres comme lui nous encouragent fortement à nous y intéresser.

J'ai d'ailleurs la très nette impression que notre rapport va renforcer la position des agents indépendants.

Un témoin: Content de l'entendre.

Le président: Je vous remercie d'avoir comparu cet après-midi. Votre mémoire sera annexé au procès-verbal.

Notre prochain groupe de témoins est l'Institut canadien des comptables agréés, représenté par le président, M. Al Dilworth, qui est accompagné par David Payne, Bill Buchanan et Joyn Carchrae, tous des directeurs et des chercheurs auprès de l'Institut.

Monsieur Dilworth, nous avons reçu votre mémoire. Nous nous intéressons, bien entendu, à la question des états des profits et pertes et des états financiers en général. Dans notre rapport de juin dernier, nous avions fait des allusions assez peu voilées à la Banque commerciale du Canada. Nous accueillons votre mémoire sans lecture, mais vous voudrez bien nous en faire un résumé et discuter de certains des problèmes que vous y avez soulignés, après quoi nous passerons aux questions.

M. A.J. Dilworth (président, Institut canadien des comptables agréés): Merci beaucoup, monsieur le président. Nous sommes heureux de pouvoir témoigner cet après-midi au nom de l'Institut canadien des comptables agréés. Vous avez déjà présenté mes collègues, M. Buchanan, qui est à ma gauche; M. Payne, à ma droite, et M. Carchrae, à la droite de M. Payne.

Comme vous l'avez mentionné, à la mi-août nous avons présenté un mémoire, que vous avez eu l'occasion de lire relativement aux propositions contenues dans le livre vert et le supplément technique. Je tiens à souligner que ce mémoire a été rédigé en fonction du système d'établissement de normes de l'Institut canadien des comptables agréés...

Le président: Très bien.

M. Dilworth: ... et de notre désir d'établir des principes de comptabilité et des normes de vérification qui soient généralement acceptés par l'industrie au Canada.

Nous voulons appuyer toute réforme nécessaire de la réglementation des institutions financières du Canada et c'est

Texte]

ve have commented on the proposals in the green paper. Our letter to Barbara McDougall summarized our primary concerns, but I might just rephrase those very briefly just to initiate the discussion, Mr. Chairman.

• 1555

I think our first concern is that, as any reform takes place in the financial institution area, there be avoidance of confusion over the accounting principles followed by the various elements. For example, the accounting practices followed by the banks are not totally consistent with that followed by the life insurance companies, neither of whom are totally consistent with what we refer to as the generally accepted accounting principles as followed by most commercial organizations.

We have also commented on other matters in our written submission—one being the concern that there is adequate opportunity to consider the implications of the merging of the various operations of financial institutions and the proper accounting for them. A second matter is the opportunity, we believe, to assist in the corporate governance in this area so as to help support the regulation through the work of auditors and the particular experience we have had in areas that relate to what might be called “self-dealing”, and so on.

So it is in these areas that our primary concerns lie and, as I say, we are anxious to provide whatever assistance we can. Mr. Chairman, there are no further comments I would make in introducing our particular appearance here and I will turn it over to you for questions.

The Chairman: Mr. Dorin. Our resident expert.

Mr. Dorin: Thank you, Mr. Chairman. I have some questions on three or four topics I would like to raise. You bring up the issue of consolidated statements, in terms of distinguishing some of the differences proposed in the green paper, and you suggest that segmented information could provide the information required. I question that in terms of... or, at least, I would like you to elaborate on that. There was a need from the point of view of the regulators and probably the general public for, I would say, unconsolidated information, in order that we can access the component companies on such things as capital adequacy and solvency of the component company, as opposed to the group as a whole.

I would just like you to comment on how, if we did not go beyond to consolidated statements, we could then measure the capital available for a particular component company.

Mr. Dilworth: I believe that in our proposals we have commented on the fact, as you have alluded, that within generally accepted accounting principles while the general reporting format is in consolidated financial statements where the various entities under common ownership are brought together, under accounting principles it is provided that the various elements of the business be reported upon separately within those consolidated financial statements. I mean, that

[Traduction]

dans cet esprit que nous avons analysé les propositions contenues dans le livre vert. Nous avons résumé nos principales préoccupations dans une lettre à M^{me} Barbara McDougall et, si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais vous les résumer brièvement avant d'entamer la discussion.

Ce que nous voulons tout d'abord, c'est nous assurer que les réformes apportées dans le domaine des institutions financières ne créent aucune confusion quant aux principes de comptabilité adoptés par les diverses parties. Par exemple, les pratiques comptables des banques ne sont pas tout à fait conformes à celles des compagnies d'assurance-vie, sans compter que les pratiques des banques et des compagnies d'assurance-vie diffèrent également de ce que nous appelons les principes comptables généralement reconnus et adoptés par la plupart des organismes commerciaux.

Nous avons également discuté dans notre mémoire d'autres questions, notamment la nécessité de prévoir suffisamment de temps pour examiner les conséquences de la fusion des diverses opérations des institutions financières et pour établir des mécanismes convenables de reddition de comptes. Nous avons également discuté de la possibilité de participer à l'autosurveillance des sociétés dans ce domaine afin d'assurer la conformité aux règlements grâce au travail des vérificateurs et à notre expérience dans le domaine des transactions intéressées, etc.

Ce sont donc ces questions qui nous intéressent principalement et au sujet desquelles nous sommes prêts à vous aider au meilleur de notre compétence. C'est tout ce que j'avais à vous dire, monsieur le président, en fait d'introduction. Nous sommes maintenant prêts à répondre aux questions.

Le président: Monsieur Dorin, l'expert de notre Comité.

M. Dorin: Merci, monsieur le président. J'aimerais discuter avec vous de trois ou quatre questions particulières. En essayant d'établir une distinction entre les divers éléments proposés dans le Livre vert relativement aux états financiers consolidés, vous dites que la ventilation de l'information pourrait fournir les renseignements requis. J'aimerais que vous développiez votre pensée à ce sujet. À mon avis, les autorités de réglementation et, sans doute, le grand public également, préféreraient avoir des renseignements non consolidés afin de pouvoir mieux évaluer la situation des compagnies individuelles relevant d'un groupe, par exemple au niveau du capital ou de la solvabilité, par opposition à la situation du groupe en général.

Pourriez-vous nous expliquer comment il serait possible de calculer les capitaux disponibles d'une compagnie relevant d'un groupe sans ventiler les états financiers consolidés?

M. Dilworth: Si je me souviens bien, dans nos propositions, nous avons mentionné que, bien que les rapports se fassent habituellement sous forme d'états financiers consolidés lorsqu'il s'agit d'évaluer ensemble toutes les compagnies appartenant à des intérêts communs, en vertu des principes comptables généralement reconnus, les divers éléments de l'entreprise doivent faire l'objet de rapports distincts à l'intérieur des états financiers consolidés. Cela signifie que la

[Text]

the major allocation of assets, the major results of operations, be separately identified for the various business elements, as well as geographic elements which contribute to the total consolidated picture. It is possible, I believe, or it may well be appropriate, within the proposals developed to go beyond that reporting and to consider individual corporate reporting, as well, in order to support those consolidated financial statements.

Mr. Dorin: I guess the point I would make is that such segmented information is provided on an economic or an accounting basis. I mean, as opposed to a legal claim where relationships might exist between the various classes of assets and who would have claim to those assets, which shareholders of which company. Am I incorrect in that?

Mr. Dilworth: No. However, at the moment I am not sure that there is a distinction between those two. I mean what you refer to as the "accounting basis" on the one hand, and the legal claim issue on the other. I am not sure that within the separate business units which form up, which form the total consolidated picture, there would be a separate identification of the assets which are contributed or allocated to that business unit, as well as the operating results.

Mr. Dorin: The second item I would like to bring up is this: You suggest that GAAP, or Generally Accepted Accounting Principles are adequate essentially for all financial institutions. I guess the concern we would have here on the committee is that it may leave too great a flexibility for judgment, and I would like just to give you a couple of the examples we have seen earlier this spring. One was when we examined the case of Fidelity Trust. Fidelity showed a loss in the year when it was acquired by the new owner. The next year it showed a profit, the difference between the two being approximately \$10 million. All of it, or more than that, resulted from a change in accounting policy, to capitalize certain elements of overhead, let us say, and carrying costs. The auditors issued an opinion and, while they did point out that there was a change in accounting policy with which they concurred, that fine print, if you like, is not the kind of thing that shows up in *The Globe and Mail* when companies report financial results.

[Translation]

ventilation générale de l'actif, les principaux résultats des opérations doivent être inscrits séparément pour chaque élément d'entreprise ou chaque élément géographique qui contribue à l'organisation globale. À mon avis, il serait possible dans le cadre des propositions présentées d'aller au-delà du système actuel de rapports et d'envisager la possibilité de rapports individuels pour chaque compagnie relevant d'un groupe particulier afin de confirmer les états financiers consolidés.

M. Dorin: Ce que je voulais dire c'est que ce genre d'information ventilée doit être fournie sur une base économique ou comptable par opposition à des réclamations juridiques où il faudrait déterminer s'il existe des liens entre les diverses catégories d'actifs et décider à qui ils appartiennent, c'est-à-dire aux actionnaires de quelles compagnies. Est-ce que je me trompe?

M. Dilworth: Pas du tout. Cependant, je ne suis pas tout à fait certain qu'il existe une distinction entre la base comptable et les réclamations juridiques. Je ne suis pas sûr que l'on définisse séparément les résultats des activités et les actifs qui sont contribués ou répartis à chaque élément d'un groupe d'entreprises.

M. Dorin: Passons maintenant au deuxième point dont je voulais vous parler: vous semblez dire que les PCGR, c'est-à-dire les principes comptables généralement reconnus, conviennent généralement à toutes les institutions financières. Ce qui inquiète quelque peu les membres du Comité, c'est que cela risque de donner une trop grande marge de discernement. Je vous donne quelques exemples qui nous ont été présentés ce printemps. Prenons tout d'abord le cas de la *Fidelity Trust*. Cette compagnie avait accusé une perte l'année de son acquisition par le nouveau propriétaire. L'année suivante, elle avait réalisé des profits. La différence entre les pertes et les profits était d'environ 10 millions de dollars. Toute cette somme, sinon plus, découlait d'un changement de politiques comptables amenant la capitalisation de certains frais généraux et frais fixes. Les vérificateurs avaient bien souligné qu'il y avait eu un changement de politique comptable, mais ce n'est pas ce genre de détail qui fait les manchettes du *Devoir* lorsque les compagnies font leurs rapports financiers.

• 1600

A second example we saw in the Canadian Commercial Bank is that they had accounting practice changes. In fact, at the year-end, October 31, 1984, the auditors had received from commitments in writing, from the company, that they would discontinue certain practices as at that year-end and start certain things at the beginning of the new year. In addition to that, in calculation of the loan loss reserves, we found that loan loss reserves became calculated by virtue of what was available in retained earnings to be transferred, as opposed to what provision might necessarily have been required. Presumably, all of these things still met the test of generally accepted accounting principles. I guess we, as a committee, would have a concern, that there is quite an amount of flexibility.

Un deuxième exemple est celui de la Banque de commerce du Canada qui a subi des changements au niveau de ses pratiques comptables. En fait, à la fin de l'exercice terminé le 31 octobre 1984, la compagnie s'était engagée fermement par écrit auprès des vérificateurs à mettre fin à certaines pratiques à la fin de l'exercice et à mettre sur pied d'autres pratiques au début de la nouvelle année. En outre, nous nous sommes aperçus que les réserves pour pertes sur prêts étaient dorénavant calculées en fonction des bénéfices non distribués à être transférés et non pas en fonction des dispositions qui auraient dû normalement être prises. Apparemment, toutes ces activités demeuraient conformes aux principes comptables générale-

[Texte]

Mr. Dilworth: I would like to say one or two things about generally accepted accounting principles. Accounting principles do provide a degree of leeway, a degree of judgment. It is the belief that, in terms of specifying the principles by which financial reporting should take place, there is the need to permit professional judgment. It would be impossible, as we see it at this time, to develop a set of rules that can be drawn up in the form of a formula, for example, which would be airtight, which would apply to all possible circumstances that exist. Therefore, we feel it important to provide for judgment.

The second point is that those principles, as you well know, are dynamic. There is a very significant effort by the members of the profession to continually re-examine and update those principles. That is a very important process. The result of it, of course, is that those principles are dynamic, they are changing. I think we would have to acknowledge, and it would be evident from the present list of projects that we have under way, that those rules are not perfect. We will be constantly looking at those rules, to attempt to keep them in touch with new developments, new conditions that arise in business.

So I acknowledge what you say, that in fact we do not have a set of airtight rules that will guarantee a precisely consistent approach in all circumstances.

Mr. Dorin: Thank you. I guess probably there are two areas, as I have mentioned, where we would have the greatest concern. There is the area of capitalization of overhead costs, in those companies that were doing real estate development, as well as provision for loan losses which is a very . . . I think, while rules could probably be drawn up with regard to what overheads could be capitalized, loan loss reserves require a lot of judgment. I am not sure that we could come up with any kind of formula. I am somewhat sceptical about that, despite our best efforts.

Mr. Dilworth: Yes, I understand that there have been some recommendations that have arisen, through other groups that perhaps you have interviewed, of the need for the development of further standards. I believe there were some references in the CDIC report, for example, that there is a need for improvement in the area of evaluations for real estate. This is an area that I think, particularly in these past few years in western Canada, has presented a great deal of difficulties and commanded a great deal of judgment on the part of people. There undoubtedly is a need for further development of standards in several of those areas. I would acknowledge that the question of asset valuation is a most difficult one.

Mr. Dorin: I would like you to just comment, and this is probably for the benefit of our committee records . . .

The Chairman: You suggest that asset value is a difficult matter?

Mr. Dilworth: It is a matter, yes sir, that commands the need for judgment.

[Traduction]

ment reconnus. Les membres du Comité s'inquiètent de ce qui semble être une trop grande marge de souplesse.

M. Dilworth: Parlons un peu des principes comptables généralement reconnus. Les principes comptables donnent effectivement une marge de jeu, une certaine mesure de discernement. On estime généralement que l'établissement des principes de rapports financiers doit inclure une certaine mesure de jugement professionnel. A l'heure actuelle, il nous semble impossible d'établir des règles ou une formule définitive qui s'appliquerait à toutes les situations possibles et imaginables. C'est pourquoi il faut faire place au discernement.

Deuxièmement, comme vous le savez, ces principes sont dynamiques. Les membres de notre profession travaillent sans arrêt à réexaminer et à mettre à jour ces principes. C'est un processus d'une importance capitale qui fait que ces principes sont en évolution constante. Si l'on tient compte de la liste de projets actuellement en cours, il faut avouer que ces règles sont loin d'être parfaites. Il faut les revoir constamment et les modifier pour qu'elles tiennent compte des situations nouvelles et des conditions changeantes de notre industrie.

Je suis donc d'accord avec vous, nous n'avons effectivement aucun ensemble de règles définitif qui nous permette d'aborder absolument toutes les situations de la même façon.

M. Dorin: Merci. Comme je l'ai déjà indiqué, deux domaines nous intéressent particulièrement. Il s'agit de la capitalisation des frais généraux pour les compagnies qui font de la promotion immobilière, ainsi que les dispositions relatives aux pertes sur prêts, qui est un domaine très . . . S'il est sans doute possible d'établir une série de règles régissant la capitalisation des frais généraux, la question des réserves pour pertes sur prêts est toutefois plus compliquée et nécessite énormément de jugement. Malgré tous nos efforts, je doute qu'il soit possible d'établir une formule quelconque.

M. Dilworth: Oui, je crois savoir que certains groupes qui ont témoigné devant votre Comité vous ont parlé de la nécessité d'élaborer d'autres normes. Je pense, par exemple, que le rapport de la SADC faisait état de la nécessité d'apporter des améliorations aux évaluations immobilières. Voilà, à mon avis, un domaine qui a présenté énormément de difficultés au cours des dernières années, particulièrement dans l'ouest du pays, et qui a donc nécessité une très grande mesure de discernement de la part des intéressés. Il est absolument nécessaire d'élaborer de nouvelles normes pour plusieurs de ces domaines, et je reconnais que la question de l'évaluation des biens est particulièrement compliquée.

M. Dorin: J'aimerais que vous nous parliez aujourd'hui, afin que ce soit inscrit au procès-verbal . . .

Le président: Vous dites que l'évaluation des biens est une question compliquée?

M. Dilworth: Oui, c'est un domaine où il faut savoir faire preuve de jugement.

[Text]

• 1605

The Chairman: All right. I know that in my own case when I have had my auditor in doing investment types of things his general pattern was to take a list of the mortgages and actually go out and see and personally inspect with an appraiser 1 out of 10, in some cases, on a test system. Why would you not think an auditor of a bank would do that as just a matter of professional competence?

Mr. Dilworth: Some of my colleagues may wish to add to this, but I would suggest to you that if you had on your own, for your own sake, decided to have valuations prepared then I would expect that you would want your auditor to make use of the valuations you had prepared and do whatever checking he felt was appropriate.

The Chairman: All right. I have my valuations prepared and he looks at them and then he goes out and takes a look at the property on his own check too—because, after all, he is certifying the statement—and he finds on his own check that the valuations I had in my file were presumably prepared with someone who had pink glasses and was looking at green cheese. What action do you think the auditor ought to take?

Mr. Dilworth: If the auditor is not satisfied then our standards would suggest that he attempt to determine his own valuation and that he has an obligation to report that your statements have been prepared with the rose-coloured glasses.

The Chairman: Carry on, Mr. Dorin.

Mr. Dorin: One of the problems we saw in some of these cases was the appraisals prepared. I think it is common knowledge that two appraisers can come up with two very different appraisals. When we asked their profession about their own standards . . . I am not sure about other members, but I think we were left with the impression that maybe they were not as good as they could be. I would like you just to comment—I know the answer to this question—on the standards of the CA profession regarding self-regulation and what you do to enforce your own standards, because I think it has application to some of the other professions we are dealing with. I am talking about such things as professional training and in-house examination.

Mr. Dilworth: I think there are many elements to that particular question; that is, the quality, the discipline that exists within a profession. It comes from entrance requirements, training people must have to enter the profession. As you indicate, it comes from the education and training that is required within the profession, but we have found over many years that, in addition to that, there is a need for a very rigorous process of what we call “professional conduct review” and of discipline, because even with all of the controls, checks and balances it is necessary, unfortunately, from time to time to discipline members because they have not complied with the standards.

[Translation]

Le président: D'accord. En ce qui me concerne, je sais que lorsque mon vérificateur fait des investissements pour moi, il se rend généralement sur les lieux, armé d'une liste des hypothèques et accompagné d'un évaluateur pour inspecter personnellement une propriété sur 10 pour voir si elle est conforme à certains critères. Pourquoi les vérificateurs de banques ne font-ils pas la même chose dans le cadre de leurs responsabilités professionnelles?

M. Dilworth: Mes collègues voudront peut-être y ajouter leur grain de sel, mais à mon avis, si vous avez fait faire des évaluations pour votre propre compte, il me semble que vous seriez en droit de vous attendre à ce que votre vérificateur se serve de ces évaluations en effectuant les vérifications qu'il juge nécessaires.

Le président: Très bien. Je fais faire mes évaluations, il les examine, puis il se rend sur place pour examiner lui-même la propriété—car après tout, c'est lui qui signe la déclaration—et au cours de cette vérification, il s'aperçoit que l'évaluation que je lui ai remise a été préparée par quelqu'un qui portait des lunettes roses et regardait le monde à travers un prisme. D'après vous, qu'est-ce que mon vérificateur devrait faire?

M. Dilworth: D'après nos normes, si le vérificateur n'est pas satisfait de ce qu'il voit, il doit essayer de faire sa propre évaluation et il est tenu de mentionner dans son rapport que l'évaluation que vous lui avez remise a été préparée avec des lunettes roses.

Le président: Vous pouvez continuer, monsieur Dorin.

M. Dorin: Une des difficultés dont nous avons été témoins dans certains cas découlait des évaluations. Il est assez évident que deux évaluateurs peuvent produire des rapports tout à fait contradictoires. Lorsque nous avons demandé aux évaluateurs de nous parler des normes de leur profession . . . je ne sais pas ce qu'en pensent les autres membres du Comité, mais ils m'ont donné l'impression que ces normes n'étaient peut-être pas aussi bonnes qu'elles pourraient l'être. Bien que je connaisse déjà la réponse, j'aimerais que vous nous parliez des normes d'autoréglementation des comptables agréés et ce que fait votre profession pour appliquer ces normes parce que je pense que cela touche certaines autres professions auxquelles nous faisons affaire. Je parle notamment de la formation professionnelle et des examens internes.

M. Dilworth: Cette question comporte de nombreux éléments, c'est-à-dire la qualité d'une profession, et la discipline qui y est imposée. Cette qualité émane des exigences d'admissibilité, de la formation que les gens doivent subir avant d'entrer dans notre profession. Comme vous l'avez dit, les études et la formation exigées par notre profession sont des critères importants, mais, au cours des années, nous nous sommes rendus compte qu'il fallait également adopter un système très sévère d'évaluation de l'éthique professionnelle et de mesures disciplinaires, car malgré tous les contrôles et les bilans, il est malheureusement nécessaire de temps en temps de rappeler à l'ordre certains membres qui ne se sont pas conformés aux normes.

[Texte]

We do have an extensive set of rules of professional conduct in addition to, if you like, the technical rules that deal with an income statement or a balance sheet. We have rules about how we must deal with the public, how we must deal with our fellow members and how we must deal with our clients. There is, as I say, a very rigorous set of rules, and we have many members of the profession who work together in applying those rules to our members. So a very extensive system is functioning on a continuing basis, based in each of the provinces across the country.

Mr. Dorin: One further question, Mr. Chairman.

When we looked at the Canadian Commercial Bank one of the problems, at least for me, was that there seemed to be a conflict of responsibility between the role of the inspector general and that of the auditors. On the one hand you had the auditors in a position whereby presumably, as you know, if you are deemed to have caused the collapse of an institution or an enterprise by virtue of issuing an opinion that might be incorrect you could be possibly liable. So you have the auditors in a situation where they may find questionable practices or have some concerns and may be reluctant to bring those forward since you have another authority, if you like, the inspector general, who presumably has those same kinds of responsibilities. I guess the way I might put it is, the auditors could say, "Well, why should we push these guys off the cliff if what they are doing is okay for the supervisory authorities?" Conversely, we have the supervisory authorities saying, "Well, we rely on the external auditors." We saw some of that conflict in that particular case and I just wondered if you could comment at all.

• 1610

Mr. Dilworth: I might ask my colleague, Mr. Payne, to add to my remarks on this but I would like to catch one phrase that I thought I heard you say at the beginning. That is, that what one might judge to be an opinion of questionable quality caused the bank to fail. I would like to get it into the record that I do not think that a good or bad auditor's report will either cause an organization to prosper or to fail. Nonetheless, I believe I understand the tenor of your remark and I think the important point, the really important point is clarification as to the roles and responsibilities of each of the two, if you like, inspecting bodies that you referred to, the Inspector General on the one hand as the regulator and the shareholders' auditor on the other hand. It is important, as I am sure you are aware, not to confuse those two responsibilities and to understand how they come to together, and that is an issue that we are aware that you have been examining and have been referring to.

It would appear that, as a matter of principle, the auditor is primarily responsible to report upon the financial statements. It is practice for him to go beyond that, as a matter of principle in the normal commercial situation, to address himself to the controls and the management practices within

[Traduction]

Outre les règles plus techniques qui portent sur l'établissement des états des revenus et dépenses ou des bilans, nous avons établi une série de règles sur l'éthique professionnelle. Ces règles régissent nos rapports avec le public, avec nos collègues et avec nos clients. Je le répète, c'est un ensemble de règles très strictes et beaucoup de membres de notre profession travaillent ensemble pour les faire respecter. C'est donc là un système très exhaustif qui fonctionne continuellement dans chaque province canadienne.

M. Dorin: Une dernière question, monsieur le président.

Un des problèmes qui m'a frappé dans le cas de la Banque de commerce du Canada, est qu'il semblait y avoir un conflit de responsabilités entre le rôle de l'inspecteur général et celui des vérificateurs. D'une part, les vérificateurs se trouvent, comme vous savez, dans une situation où ils risquent des représailles s'ils sont jugés responsables de la faillite d'une institution ou d'une entreprise parce qu'ils ont formulé une opinion erronée. Voilà donc que ces vérificateurs se posent des questions sur certaines activités mais hésitent à les mettre au jour puisque, de toute façon, il y a une autre autorité, en la personne de l'inspecteur général, qui a les mêmes responsabilités. Je suppose que je pourrais présenter les choses ainsi. Les vérificateurs pourraient dire: «Pourquoi devrions-nous faire chuter ces gens puisque apparemment, ce qu'ils font a l'aval des autorités de tutelle?» De leur côté, les autorités de tutelle, elles, disent: «Nous nous reposons sur les vérificateurs externes». C'est un peu ce que nous avons pu constater dans ce cas particulier et j'aimerais simplement entendre vos commentaires si vous en avez.

M. Dilworth: Je pourrais demander à mon collègue, M. Payne, d'ajouter à mes remarques à ce sujet, mais j'aimerais revenir sur une expression qu'il me semble vous avoir entendu utiliser au début. À savoir que ce qu'on pourrait juger comme étant un avis mettant en doute la qualité de ces prestations qui aurait provoqué la faillite de cette banque. J'aimerais apporter la précision suivante: je ne pense pas qu'un rapport de vérificateurs, qu'il soit négatif ou positif ait une incidence quelconque sur la prospérité ou la déchéance d'une institution financière. Néanmoins, je crois comprendre le fond de votre remarque, et je pense que ce qu'il importe réellement, c'est de clarifier les rôles et les responsabilités respectives des deux acteurs en présence, si vous voulez, les instances d'inspection dont vous avez parlé, d'une part l'inspecteur général dans son rôle de régulateur et d'autre part, le vérificateur agissant au nom des actionnaires. Comme je suis certain que vous ne l'ignorez pas, il importe de ne pas confondre ces deux responsabilités et de comprendre leur complémentarité, et c'est une question, nous le savons, que vous étudiez et qui revient souvent dans vos discussions.

Il semblerait que la responsabilité première du vérificateur est de rédiger un rapport sur le bilan financier. S'agissant d'opérations commerciales, dans la pratique il va au-delà et analyse les pratiques de gestion, recommandant les améliorations qu'il juge souhaitables dans son rapport. Il reste que sa

[Text]

the organization and to report on those two management by way of recommendations for improvement. But his primary responsibility is: Do those financial statements present the picture as it is or do they not? And his rights are restricted entirely to addressing that question in his report to the shareholders which, in accordance with the statutory requirements, must be published with the financial statements.

We recognize that beyond that there is provision in, I believe primarily section 242, as to the question of communication between the Inspector General and between the auditor. But the auditor would see himself as being there with his statutory responsibility to report to the shareholders. That is his primary role.

Mr. Payne, would you like to add?

Mr. P.D. Payne (FCA, Member, Canadian Institute of Chartered Accountants Task Force): I might make just one comment. I do not think the auditors would take their responsibilities any less seriously knowing that the Inspector General was looking over their shoulders or looking at the bank. I think their primary responsibility is to report on the financial statements and I do not think that the communications, the problem that you referred to, I do not think the fact that the Inspector General is there would influence the approach the auditors would take.

Mr. Dorin: Thank you. Those are all the questions I have.

The Chairman: Mr. Warner.

Mr. Warner: On May 7 of this year we had the auditors of the Canadian Commercial Bank before our committee and representatives of Clarkson Gordon and Peat Marwick Mitchell and Company were before us and Mr. Lord of Clarkson Gordon outlined the responsibilities, as he saw them, of the various parties that do report, and he had been auditing this company for four consecutive years and Peat Marwick had been on the previous two years. In his remarks, Mr. Lord mentioned:

As external auditors, we spend a substantial portion of our audit time on the loan portfolio. After testing the bank's systems to ensure all marginal or unsatisfactory loans are being identified and reported, we investigate each of these loans.

And he went on to say there were substantially increased numbers of bad loans, but he concludes:

Notwithstanding these significant difficulties, it was management's view, in which we concurred, that the bank would be able to continue as a going concern.

Now, he completed his audit on December 4 and he had occasion to go back in afterwards to do a somewhat briefer audit before the preferred share issue or proposed preferred share issue was to come to the market. What we are finding out now—and the bankers this morning mentioned that—is that the loan portfolio was the main problem with CCB. We are now finding out that this loan portfolio is really only worth

[Translation]

responsabilité première est de se poser la question suivante: ces états financiers sont-ils ou non un reflet exact de la réalité? Son rapport aux actionnaires qui, conformément aux règlements statutaires, doit être publié avec les états financiers ne doit viser qu'un seul objectif, répondre à cette question.

Il est vrai que l'article 242, sauf erreur, parle de communications entre l'inspecteur général et le vérificateur. Il reste que pour le vérificateur, sa responsabilité statutaire est de rédiger un rapport destiné aux actionnaires. C'est son rôle principal.

Monsieur Payne, voudriez-vous ajouter quelque chose?

M. P.D. Payne (FCA, membre du groupe d'étude de l'Institut canadien des comptables agréés): J'aimerais simplement ajouter un commentaire. Je ne pense pas que les vérificateurs assumeraient leurs responsabilités avec moins de sérieux sachant que l'inspecteur général s'intéresse à ce qu'ils font et à ce que fait la banque. Je crois que leur responsabilité première est de rédiger un rapport sur les états financiers et je ne pense pas que ces communications, le problème dont vous avez parlé, je ne pense pas que le fait que l'inspecteur général soit présent influe sur la démarche des vérificateurs.

M. Dorin: Merci. C'est toutes les questions que j'avais à poser.

Le président: Monsieur Warner.

M. Warner: Le 7 mai, nous avons entendu les vérificateurs de la Banque commerciale du Canada. Nous avons entendu les représentants de *Clarkson Gordon* et *Peat Marwick Mitchell and Company* et M. Lord de *Clarkson Gordon* nous a indiqué quelles étaient les responsabilités, selon lui, des diverses parties prenantes au rapport, nous signalant que cela faisait quatre années consécutives qu'il vérifiait cette compagnie alors que *Peat Marwick* en avait eu la responsabilité pendant les deux années précédentes. Au cours de ces remarques, M. Lord nous a dit:

En tant que vérificateur externe, nous consacrons une grande partie de notre exercice de vérification au portefeuille de prêts. Après avoir étudié les systèmes de la banque pour nous assurer que tous les prêts marginaux ou insatisfaisants ont été identifiés et signalés, nous menons une enquête sur chacun de ces prêts.

Il a poursuivi en nous disant qu'il y avait eu un accroissement considérable du nombre de prêts litigieux, mais il a conclu en disant:

Malgré ces difficultés indubitables, la direction estimait, et nous avons également estimé, que cela n'entraverait pas la poursuite des activités de la banque.

Or, il a terminé sa vérification le 4 décembre et il a eu l'occasion d'y retourner à la suite pour procéder à une vérification un peu plus brève avant que ne soit procédé sur le marché à cette émission d'obligations privilégiées. Nous découvrons maintenant—et les banquiers l'ont mentionné ce matin—que le principal problème de la BCC résidait dans son portefeuille de prêts. Nous découvrons maintenant que ce

[Texte]

30¢ or 40¢ on the dollar, if that. We still do not know exactly, but that has been one of the ideas that has been presented.

• 1615

Now, since December 4 of last year, and this month, if anything, the business environment has improved where most of these loans are. I am not saying that the commercial loans have all improved, but certainly the real estate market is looking a little better. I can see a continuing decline, but what I cannot see is a decline from a position where auditors, having said that they have spent a substantial portion of their time examining these loans, say that the bank is viable, and then now, quite obviously, it is a terrible disaster.

I would like your comments on this predicament I have in looking at this set of circumstances.

Mr. Dilworth: I will ask Mr. Buchanan if he would follow my remarks on this.

I think it is a very difficult situation. One of the factors you are undoubtedly wrestling with is the inter-connection between so many organizations and that when there is an event such as the CCB failure it impacts on a great many organizations.

I would ask you to think for a moment of the situation of an organization which had advanced funds, which had deposited money in the CCB last October. All the evidence of last October, and in December when the auditor's report would have been issued, might well have indicated that advance was reasonably secure. The very thing that is upsetting us, upsetting the business community and the rest of the community, is the fact that we saw a picture and all the evidence indicated that at least we were not in a situation of failure, and then, within a short space of time, we see a failure come about. That is what you are questioning. But that sort of event can take place, and, in fact, does take place. And that can happen in a number of the organizations to whom the CCB or any other lending organization advances funds. And then, of course, what happens is we begin to get that ripple effect that is so disastrous—the very thing we are concerned about and trying to find a way to prevent.

So I just would ask you to realize that sometimes it is not possible to recognize the extent of deterioration that is taking place in another organization. And sometimes, of course, the impact of a failure is not caused simply by the first party they deal with—that any organization deals with—but rather another organization that has been on the other side of a business transaction with the borrower of funds. We do encounter situations that seem to be of great surprise to us. I am not making any excuses for the CCB, but those situations do arise.

Mr. Warner: I can see that as a possibility, and I am sure there were loans on that portfolio that did deteriorate after December 4. I guess the question still remains, that for the situation to have deteriorated to such a tremendous extent it

[Traduction]

portefeuille de prêts ne vaut pas plus de 30 ou 40 p. 100 de sa valeur et encore. Nous ne savons pas encore exactement, mais c'est une des idées qui a été avancée.

Or, depuis le 4 décembre de l'année dernière, et jusqu'à aujourd'hui, pour le moins, l'environnement commercial dans lequel la majorité de ces prêts se trouvaient a connu une amélioration. Je ne dis pas qu'il y a eu amélioration pour tous les prêts commerciaux, mais il est certain que le marché de l'immobilier semble un peu mieux se porter. La progression du déclin a été constante mais je n'arrive pas à comprendre comment des vérificateurs aient pu dire qu'ils avaient consacré une grande partie de leur temps à l'examen de ces prêts, dire que cette banque était viable et décréter aujourd'hui qu'à l'évidence sa situation est catastrophique.

J'aimerais que vous m'expliquiez pourquoi l'étude de ces circonstances me pose un tel problème.

M. Dilworth: Je demanderais à M. Buchanan de compléter mes remarques.

C'est une situation très complexe. Un des facteurs qui de toute évidence vous donne le plus de fil à retordre est l'inter-connection entre toutes ces différentes organisations et le fait que la faillite de la BCC ait un impact sur tant d'autres organisations.

J'aimerais vous demander de penser un instant à la situation d'une organisation ayant avancé des fonds, ayant déposé de l'argent en octobre dernier à la BCC. Tout poussait à croire en octobre, et même en décembre lorsque le rapport du vérificateur aurait dû être publié, que les déposants ne couraient pratiquement aucun risque. Ce que nous ne comprenons pas, ce que ne comprend pas le monde des affaires et le monde tout court, c'est que tous les éléments en notre possession nous poussaient à croire que pour le moins il n'y avait pas risque de faillite puis, dans un espace de temps très court, la faillite est arrivée. C'est ce que vous contestez. Il reste que ce genre d'éventualité peut arriver, et, en fait, elle est arrivée. Et cela peut arriver dans un certain nombre d'organisations à laquelle la BCC ou toutes autres organisations de prêts avancent des fonds. Et puis, bien entendu, arrive ce phénomène de dominos aux conséquences si catastrophiques—phénomène qui nous inquiète et auquel nous essayons de trouver une parade.

Je voudrais donc simplement vous demander de comprendre que parfois il n'est pas possible d'apprécier le degré de détérioration frappant une autre organisation. Et parfois, bien entendu, l'impact d'une faillite n'est pas causée simplement par la première partie avec laquelle une organisation traite mais plutôt par une autre organisation se trouvant de l'autre côté d'une transaction commerciale avec l'emprunteur de fonds. Nous découvrons des situations qui nous semblent fort surprenantes. Je ne veux pas offrir d'excuses à la BCC, mais ces situations existent.

M. Warner: C'est une possibilité et je suis certain que certains prêts au sein de ce portefeuille se sont détériorés après le 4 décembre. Il n'en reste pas moins que pour que la situation se soit détériorée à ce point il semble presque évident que

[Text]

almost seems likely that some of those loans were probably not appraised properly at that time. I do not know if that is a right technical term for you. But it might relate to something that Mr. Dorin touched on earlier: that perhaps the appraisals at that time should have been conducted in a different way. Maybe there is another way of doing these audits and appraisals.

• 1620

I really feel, from the numbers we have so far—and really, I am making a lot of projections and I do not have all the facts; none of us really do at this stage—that probably on December 4 the actual position of the CCB was much worse than the auditors' report would indicate. This may be somewhat unfair, and a lot of wisdom with hindsight, so I have to qualify this comment, but I have felt being an auditor of a bank was almost an honorary position. I can see they would certainly want a very prominent firm's name on their statement, and they have that. But a lot of the members of the committee had a feeling that the audit system was not adequate; and obviously facts that we now know would indicate that.

Is there a complication with what is normally set out as a fee for an audit, such that if these name firms did not do it for what is a normal fee, they would not have the work, it would go to someone else, and this fee in effect restricts the amount of time and restricts the amount of effort, so that a really in-depth audit, which perhaps should have been done, could not have been done? Would that be part of the complication we are faced with?

Mr. Dilworth: There are many points in the questions you have raised. Let me just say the question of fee is one . . . and I cannot comment on the CCB situation; I am not familiar with the circumstances. Fees are a matter of concern to us for several reasons. They are a matter of concern in the professional aspects of the quality of the work. It is quite common when we go before boards of directors and audit committees with our clients that we are asked the question, do you receive adequate fees to enable you to do the work you think is necessary? That usually arises as a matter of discussion with us.

The fee setting is a negotiation process between the professional and his client. Obviously our bottom line is that we must get an adequate fee that we can accept to enable us to do the work. The professional standards under which we operate, and which Mr. Dorin had referred to, address this question and acknowledge that we must be satisfied that we are getting appropriate fees to fulfil our responsibilities.

So that is an issue we must address. But there are different conditions under which we accept different assignments, and they do have an influence on the fees we would accept. Probably for most of the accounting organizations, if you looked at their client lists you could see quite readily that there is not one client in their list that would be worth sacrificing their reputation by taking it on for a low fee and not doing

[Translation]

certain de ces prêts n'aient pas été évalués de manière appropriée à ce moment-là. Je ne sais si vous serez d'accord avec ma terminologie mais comme l'a dit un peu plus tôt M. Dorin, il se peut que les évaluations à cette époque auraient dû être faites d'une manière différente. Il y a peut-être moyen de procéder autrement à ces vérifications et à ces évaluations.

J'estime, d'après les chiffres en notre possession jusqu'à présent—et en réalité, je fais beaucoup de projections et je n'ai pas tous les faits en main; aucun de nous ne les a vraiment pour le moment—que probablement le 4 décembre la position réelle de la BCC était bien pire que ne semblait l'indiquer le rapport des vérificateurs. Je suis peut-être un peu injuste en disant cela car je bénéficie de l'aide du recul, et il me faut donc atténuer mes propos, mais j'ai toujours pensé qu'être vérificateur d'une banque était pratiquement une charge honoraire. Les banques veulent que figure sur leurs états financiers le nom d'un cabinet connu, et elles l'obtiennent. Il reste que nombre des membres de ce comité avaient le sentiment que ces systèmes de vérification étaient inadéquats, et de toute évidence les faits qui nous sont présentés le confirment.

Les honoraires normalement réclamés pour une vérification posent-ils un problème? Si ces cabinets renommés ne le faisaient pas pour ces honoraires fixés par la norme, ils n'auraient pas le contrat, ce contrat irait à quelqu'un d'autre, et ces honoraires en fait ne réduisent-ils pas le temps et les efforts consacrés si bien qu'une véritable vérification en profondeur, qui aurait peut-être dû être faite, ne l'est pas? Serait-ce une partie du problème qui se pose à nous?

M. Dilworth: Vos questions soulèvent de nombreux points. Permettez-moi simplement de vous dire que la question des honoraires . . . et je ne peux rien dire au sujet de la BCC, ne connaissant pas les circonstances. La question des honoraires nous pose des problèmes pour plusieurs raisons. Ces honoraires peuvent avoir une incidence sur le professionnalisme du travail réalisé. Il est assez courant que les conseils d'administration et les comités de vérification nous demandent: «Vos honoraires sont-ils suffisants pour vous permettre de faire le travail nécessaire selon vous?» C'est une question qui nous est généralement posée lorsque nous discutons avec eux.

Cette question d'honoraires est négociée entre le professionnel et son client. Il est évident qu'au minimum nous devons toucher des honoraires suffisants pour nous permettre de réaliser le travail demandé. Les normes professionnelles qui nous régissent, et auxquelles M. Dorin a fait allusion, abordent cette question et stipulent que nos honoraires doivent nous permettre, selon notre jugement, de remplir nos responsabilités.

C'est donc une question que nous devons régler. Cependant, les circonstances entourant nos prestations sont souvent différentes et elles influent sur les honoraires que nous acceptons. Il est probable que pour la majorité des cabinets comptables, si vous consultiez leurs listes de clients, vous pourriez voir immédiatement qu'il n'y a pas un seul client dans leurs listes qui vaille la peine qu'ils sacrifient leur réputation en

[Texte]

adequate work. If you look down the list of clients of any of the major firms, you would see that condition. There are many large organizations there, but to risk your reputation on one of those clients with the possibility of damaging your relationship with all the others would be disastrous. I think that in itself is a very strong factor in influencing your judgment of the adequacy of fees, quite apart from the professional responsibilities.

Mr. W.W. Buchanan (FCA, General Director of Research, Canadian Institute of Chartered Accountants): Could I make a side observation on what Mr. Dilworth has just said? It is further to the ethics question, discipline, and self-policing activity of the accounting profession. A practice review procedure is in place in most of the provincial institutes which causes public accounting firms to be subject to review of their adherence to generally accepted auditing standards.

The Chairman: Have you reviewed Peat, Marwick's office and Clarkson & Gordon's office in Edmonton?

Mr. Buchanan: I do not know where they stand in Alberta, Mr. Chairman, but the program is intended to cover all the practising firms over a period of three or four years. I am not sure just how fast they do it. The big firms and the small firms are all subject to the same review.

I just added that as an extra reason why there would be concerns in the minds of anybody who wanted to think of going below the standards of the day, particularly the very large, prestigious firms such as Clarkson & Gordon and Peat, Marwick.

• 1625

On the loan situation, I cannot speak from any direct knowledge myself but as I understand it, reading from the newspapers at least, they were in a work-out situation approach to loan loss provision evaluation, and some months later were in a distress fire-sale position. I think it is possible that the difference between the October 1984 position and the more recent one may be somewhat narrower than you seem to suggest because the more current one is a distress fire-sale, last sort of offer position whereas the other was taking on a work-out, going-concern situation, which is a different way of looking at it. One could of course argue which is the proper way to look at it.

The Chairman: Could I ask a question there? If you have a building that you value at, say, \$10 million simply because you know if you got good economic rent for this building you could justify \$10 million, but then you take a look at the building and you find it half empty and even for the parts that are occupied you are getting a very small rent and if you analyse that building on market you can find that nobody would pay you more than \$4 million for it, would it be professionally ethical to treat that building as a \$10-million asset?

[Traduction]

acceptant de faire un travail insuffisant à tarif réduit. Il vous suffit de consulter la liste de clients des principaux cabinets pour le constater. Certains de ces contrats sont très importants, il y en a beaucoup, mais risquer sa réputation avec un de ces clients avec comme conséquence la possibilité d'endommager vos rapports avec tous les autres serait désastreux. Je crois qu'en soi ce facteur influe très fortement votre jugement en matière d'honoraires sans même parler des responsabilités professionnelles.

M. W.W. Buchanan (FCA, directeur général de la recherche, Institut canadien des comptables agréés): Pourrais-je ajouter un petit point aux propos de M. Dilworth? J'aimerais ajouter un mot à cette question de déontologie, de discipline, d'autoréglementation de la profession comptable. Il existe dans la majorité des instituts provinciaux une procédure d'étude des pratiques en vertu de laquelle tous les cabinets comptables publics doivent se soumettre à un examen mesurant leur adhésion aux normes de vérification généralement acceptées.

Le président: Avez-vous soumis un tel examen le bureau de Peat, Marwick et le bureau de Clarkson et Gordon à Edmonton?

M. Buchanan: Je sais quelle est la situation en Alberta, monsieur le président, mais ce programme doit couvrir toutes les firmes en activités pendant une période de trois ou quatre ans. Je ne sais exactement quelle est la rapidité d'exécution. Les grands cabinets et les petits cabinets sont tous soumis à ce même contrôle.

Si je vous le signale, c'est simplement parce que c'est une raison supplémentaire incitant à réfléchir quiconque penserait à saper les normes du jour, tout particulièrement les grands cabinets prestigieux tels que Clarkson et Gordon et Peat, Marwick.

Pour ce qui est des prêts, je ne peux vous en parler en toute connaissance de cause mais d'après ce que je crois comprendre, d'après ce que j'ai pu lire dans les journaux, du moins, au départ ils ont pris des risques au niveau de l'évaluation des prêts et quelques mois plus tard ils se sont retrouvés acculés au pied du mur. Je crois qu'il est possible que la différence entre la position d'octobre 1984 et la plus récente puisse être un peu plus étroite que vous semblez le suggérer car la plus récente est une position de dernière chance, une sorte de position d'offre de dernière chance alors que l'autre offrait de meilleures perspectives ce qui est une manière différente de considérer la chose. Maintenant, quant à savoir quelle est la meilleure méthode?

Le président: Pourrais-je vous poser une question? Si vous avez un édifice que vous évaluez, disons, à 10 millions de dollars simplement parce que vous savez que si vous arriviez à bien louer cet édifice vous pourriez justifier 10 millions de dollars, mais qu'après avoir examiné cet édifice, vous constatez qu'il est à moitié vide et que même les parties occupées ne rapportent qu'un très faible loyer, et si vous faites une étude de marché pour cet édifice que vous constatez que personne ne vous l'achèterait plus de 4 millions de dollars, serait-il

[Text]

Mr. Buchanan: It would depend on your time horizon, Mr. Chairman. If you wanted to see what was going to happen in the next six months then the answer probably would be that you would have to take the low number. If you are looking at the time horizon 10 or 15 years out then you might believe that the current conditions are temporary. You are entitled, under the generally accepted accounting principles, to view the assets in different ways.

The Chairman: Do you value resource companies on the basis of anticipated \$200-a-barrel petroleum in the ground?

Mr. Buchanan: I do not think they do that today, Mr. Chairman, but there is no doubt that people were looking at \$100 barrels of oil as the way of life a few years ago, and I think everybody was in the same position.

The Chairman: Well then, carry on.

Mr. Buchanan: I am finished, Mr. Chairman.

Mr. John A. Carchrae (Senior Research Manager, Canadian Institute of Chartered Accountants): Maybe I could just add to what Mr. Dilworth said. I think looking at the loans, again with no direct knowledge of the specifics of the CCB situation, the auditors would have looked at the loans at the time of their year-end examination. They would have tested them. They would not have looked at all of the loans. They would have looked at the security, and they were obviously satisfied based on that review that they could express an opinion on the financial statements and that the financial statements taken in their entirety presented fairly the position. I think things can deteriorate quickly, but they would have performed those tests regardless of fee considerations or otherwise. If they knew they were going to lose their shirt, I am sure they would still have done the work and then worried about it later.

The Chairman: Miss Nicholson.

Miss Nicholson: Thank you, Mr. Chairman.

I also want to follow up on the question of loans and appraisals. I gather that when auditing you see it as part of your professional responsibility to ensure that there are adequate procedures in place, but how far does this go? If there is an appraisal certificate on a file concerning a loan and if the auditor is perhaps from another city, how practical is it for the auditor then to decide whether this appraisal certificate represents true value or maybe the optimum value in a good market with the property fully occupied and this may be a bad market when the place is empty? How much can auditors get into local conditions of this kind, or how much do you have simply to take the piece of paper before you on face value?

Mr. Dilworth: Could I ask Mr. Payne to comment on that?

[Translation]

professionnellement moral de traiter cet édifice comme un actif de 10 millions de dollars?

M. Buchanan: C'est une question de temps, monsieur le président. Si vous voulez voir ce qui se passera au cours des six prochains mois, la réponse probablement serait qu'il faut opter pour le chiffre le moins élevé. Si vous vous fixez une perspective de 10 ou 15 ans, vous pouvez tout à fait croire que les circonstances présentes ne sont que temporaires. Vous avez le droit, en vertu des principes de comptabilité généralement acceptés, de considérer les actifs de différentes manières.

Le président: Est-ce que vous évaluez les compagnies minières sur la base anticipée d'un baril de pétrole à 200\$ dans le sol?

M. Buchanan: Je ne pense pas qu'il le fasse aujourd'hui, monsieur le président, mais il ne fait aucun doute que certains voyaient déjà les barils de pétrole à 100\$ il y a quelques années, et je crois que tout le monde pensait de même.

Le président: Enfin, continuez.

M. Buchanan: J'ai terminé, monsieur le président.

M. John A. Carchrae (directeur principal de la recherche, Institut canadien des comptables agréés): Je pourrais peut-être ajouter un mot aux propos de M. Dilworth. Encore une fois, sans connaître les circonstances particulières de la BCC, je suppose que les vérificateurs ont étudié les prêts au moment de leur examen de fin d'année. Ils ont dû les évaluer. Ils n'ont pas dû évaluer tous les prêts. Ils ont dû étudier leur nantissement, et de toute évidence, sur la base de cet examen ils ont estimé pouvoir émettre un avis concernant les états financiers et dire que ces états financiers pris dans leur intégralité étaient un reflet assez exact de la situation. Je crois que les choses peuvent se détériorer rapidement, mais ils ont dû procéder à ces examens quelles que soient les considérations d'honoraires ou autres. S'ils avaient su qu'ils y perdraient leur chemise, je suis certain qu'ils auraient quand même fait ce travail et s'en seraient souciés seulement plus tard.

Le président: Mademoiselle Nicholson.

Mme Nicholson: Merci, monsieur le président.

J'aimerais également poser des questions au sujet des prêts et des évaluations. Je suppose que lorsque vous procédez à une vérification vous considérez comme faisant partie de votre responsabilité professionnelle de vous assurer que des procédures adéquates sont en place, mais jusqu'où cela va-t-il? S'il y a un certificat d'évaluation dans un dossier concernant un prêt et si le vérificateur se trouve dans une autre ville, comment le vérificateur peut-il décider si oui ou non ce certificat d'évaluation correspond à la valeur réelle ou peut-être à une valeur optimum lorsque le marché est bon et que les locaux sont totalement occupés alors que si les locaux sont vides c'est parce que le marché est mauvais? Comment les vérificateurs peuvent-ils juger de conditions locales de ce genre, ou doivent-ils se fier aveuglement aux renseignements qui leur sont fournis?

M. Dilworth: Pourrais-je demander à M. Payne de vous répondre?

[Texte]

Mr. Payne: One point you raised was auditors from different cities. I think in most cases you will find that auditors will reside in the city where their clients exist or that the large firms will have offices in the cities where their auditing is carried out.

In dealing with an appraisal I think you have to look at a number of things. One is who did the appraisal, and you must decide whether you are satisfied that, if you live in that community, you have any knowledge of his professional standing in the community.

• 1630

As for the date of the appraisal, if there is anything that would suggest you are unhappy with that, I think you would have the company get an updated appraisal. Perhaps you might select an appraiser to carry out that procedure. One way or the other, an auditor would have to satisfy himself that the appraisal was appropriate and thus the carrying value of the property in the financial statements was appropriate.

Mr. Dilworth: If I could add to those comments, I think it is fair to say our auditing standards would require that one consider the circumstances and the validity surrounding the appraisal; or to say it another way, given particularly significant investments, properties or loans, it would be insufficient to simply accept the piece of paper.

A few moments ago, the chairman set out a scenario for us whereby the auditor may consider that he would have to hire his own appraiser. In fact, that is not done continuously; it is not done every day. But if there were some reason to be concerned about the appraisal, then the auditor would be obliged to hire his own people, if you like, or request that the client have another appraisal done where the auditor can speak to the appraiser and be satisfied as to the instructions that were given to the appraiser.

Miss Nicholson: How commonly does that happen? We have had information before us now about two financial institutions where it seems as though this was not done across the board.

Mr. Dilworth: I would suggest it would rarely be done to every property or every loan in the portfolio, if that is what you mean by "across the board". That would rarely be the situation. But usually one finds that there is a number of larger significant loans that might account for a large portion of the value. It is not always the case, but unless one had lost all confidence in the integrity of management, I would suggest you would not be in the position where you would go out and check every single one and call for your own appraisal on every single property. That would not normally be the case. That would be, I would suggest, a most rare situation.

Miss Nicholson: Thank you.

The Chairman: Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

M. Payne: Vous avez parlé de vérificateurs se trouvant dans des villes différentes. Je crois que dans la majorité des cas les vérificateurs résident dans la ville de leurs clients ou que les cabinets importants ont de bureaux dans les villes où ils procèdent à des vérifications.

S'agissant d'évaluation, je crois qu'il faut considérer un certain nombre de choses. Premièrement il faut se demander qui a fait l'évaluation, et, si vous vivez dans la même communauté, il faut vous demander si votre connaissance de sa compétence professionnelle est suffisante.

En ce qui concerne la date de l'évaluation, si vous aviez quelques raisons d'être insatisfaits, je suppose que vous pourriez demander à la société de procéder à une nouvelle évaluation. Je suppose également que vous pourriez choisir l'évaluateur chargé de s'acquitter de cette tâche. D'une manière ou d'une autre, un vérificateur aurait à s'assurer que l'évaluation est juste et que la valeur comptable de la propriété indiquée dans les états financiers est la bonne.

M. Dillworth: Si vous me permettez d'ajouter quelque chose, je pense que nos normes de vérification exigeraient qu'il soit tenu compte des circonstances entourant l'évaluation quant à sa validité; en d'autres termes, relativement à certains investissements, certaines propriétés ou certains prêts importants, il ne serait pas suffisant de se fier seulement au document présenté.

Il y a quelques minutes, le président soumis un scénario dans lequel le vérificateur pouvait envisager d'embaucher son propre évaluateur. Ce n'est certainement pas une pratique courante, mais il y avait des raisons de mettre en doute l'évaluation, le vérificateur pourrait être forcé d'embaucher son propre évaluateur ou de demander au client de procéder à une autre évaluation de façon à ce que le vérificateur puisse être en communication avec l'évaluateur et savoir quelles sont les instructions qui sont données à l'évaluateur.

Mme Nicholson: À quel point la pratique est-elle utilisée? Nous croyons savoir maintenant que dans le cas de deux institutions financières, la pratique n'a pas été utilisée de façon très répandue.

M. Dillworth: C'est une pratique qui est rarement utilisée dans le cas de chaque propriété ou de chaque prêt qui compose le portefeuille, si c'est cela que vous entendez par «de façon répandue». C'est donc une pratique rare. Ce qui arrive, c'est qu'il y a habituellement un certain nombre de prêts importants qui comptent pour une large part de la valeur de l'actif. Mais il y a des exceptions, mais à moins qu'on ait perdu toute confiance dans l'intégrité de la direction, on ne va pas vérifier chaque prêt ou demander une nouvelle évaluation de chaque propriété. Ce n'est pas la façon habituelle de procéder. C'est même très rare.

Mme Nicholson: Merci.

Le président: Monsieur Attewell.

M. Attewell: Merci, monsieur le président.

[Text]

I want to ask about the topic of goodwill in the accounting profession, generally accepted accounting principles. I gather you allow up to 40 years to amortize goodwill. The CCB set up goodwill after they took over the Westlands Bank. According to my memory, the amount was about \$18.6 million, and that was in connection with a troubled bank in the U.S. They chose to write that off over a 40-year period. My memory may be a bit hazy here, but I think they had advice that they should reconsider, that it be written off, say, over a 10-year period.

Could you share with the committee what criteria is normally used to decide whether you should spread it over 5 years or 10 or 40 years?

Mr. Buchanan: Mr. Chairman, I want to comment, if I could. I do not know the CCB situation, but I am thinking about the problem in isolation of the CCB. The pronouncements in the handbook of the Canadian Institute of Chartered Accountants do permit the goodwill amortization arising from a business acquisition to be amortized over a period not longer than 40 years, and my recollection is that this is also the maximum period permitted in the United States for a similar accounting situation, a period not exceeding 40 years. It is an arbitrary accounting rule. It is obviously something designed to not have a permanent life and to have some kind of end to it. Why it was chosen for 40 years, honestly, I do not know.

So within the bounds of generally accepted accounting principles, then, the maximum would be a 40-year period. Now, in normal situations, an evaluation would be attempted to see what sort of pay-back period there would be for an investment in another corporation giving rise to this business combination, giving rise to this goodwill. And that, presumably, would not be an easy thing to do, but it might some clue as to the return on the investment—the payback period—which would give some clue as to how long this goodwill should be amortized out.

• 1635

Now whether that was done or not in this particular case or in other cases, I do not know. But the accounting rule that is mandatory is that you cannot go beyond 40 years, and judgment is expected to be used in the interim for a shorter period.

Mr. Dorin: Mr. Attewell, I wonder if you would allow me to add something to this question.

Mr. Attewell: Sure.

Mr. Dorin: Thank you. I think in this instance, though, there is an increased question with regard to this rule. I mean, the bank in question which was acquired—in fact, the acquisition or the acquisition of the remaining part of the bank, the 60% outstanding—was not primarily a commercial business decision, but was one forced upon the CCB by the U.S. authorities who were pushing them to act and take care of a problem. In fact at the time, the acquired bank in California had a negative equity. One would question whether

[Translation]

Je voudrais parler de la question de l'achalandage dans le cadre des méthodes comptables généralement reconnues. Si je comprends bien, vous permettez une période allant jusqu'à 40 ans pour amortir l'achalandage. La BCC a établi l'achalandage lorsqu'elle a pris la *Westlands Bank* en charge. Si je me souviens bien, le montant était d'environ 18.6 millions de dollars. Il s'agissait dans ce cas d'une banque qui était en difficulté aux États-Unis. La période que la BCC a choisie pour l'amortissement était de 40 ans. Je n'ai plus tous les détails en mémoire, mais je crois savoir qu'on a demandé à la BCC à ce moment-là de revoir sa position, d'envisager plutôt une période de 10 ans.

Pouvez-vous indiquer au Comité quel critère est habituellement utilisé pour déterminer si cet amortissement doit se faire sur une période de cinq, dix ou quarante ans?

M. Buchanan: Je puis essayer de répondre à la question, si vous le permettez, monsieur le président. Je ne suis pas au courant de la situation de la BCC, mais je puis répondre sur le plan théorique. Le manuel de l'Institut canadien des comptables agréés permet l'amortissement de l'achalandage à la suite de l'acquisition d'une entreprise sur une période ne dépassant pas 40 ans. Si je me souviens bien, c'est également la période maximum qui est prévue aux États-Unis dans des circonstances similaires, 40 ans. La période est arbitraire. Ce qu'on veut, semble-t-il, c'est fixer un terme. Pourquoi 40 ans? Vraiment, je l'ignore.

Donc, dans le cadre des méthodes comptables généralement reconnues, le maximum peut être de 40 ans. Il reste que normalement, il y aurait une évaluation en vue de déterminer le remboursement possible à la suite d'un investissement comme celui-là faisant intervenir la question de l'achalandage. Ce ne serait probablement pas facile à établir, mais ce serait ce rendement de l'investissement, ce remboursement, qui permettrait de juger de la période d'amortissement de l'achalandage.

Quant à savoir si c'est un critère qui a été utilisé dans ce cas-ci ou dans d'autres, je l'ignore. Pour ce qui est de la règle comptable, cette période ne saurait dépasser 40 ans. Dans les cas où une période plus courte est choisie, c'est une question de jugement.

M. Dorin: Vous me permettrez peut-être d'ajouter quelque chose, monsieur Attewell.

M. Attewell: Certainement.

M. Dorin: Je pense que dans ce cas-ci, la règle en question prenait une importance particulière. La prise en charge de la banque, ou plus exactement l'acquisition des 60 p. 100 restants n'était pas une décision strictement commerciale, en ce sens que la BCC se voyait forcer la main par les autorités américaines face au problème qui se présentait. De fait, la banque californienne qui faisait l'objet de l'acquisition avait une valeur négative. Il fallait se demander si l'achalandage avait une valeur quelconque, bien avant de déterminer si la période

[Texte]

there should have been any goodwill at all, let alone writing it off for 40 years. I just wanted to put that to you.

Mr. Buchanan: Well, I do not know those facts, those assertions, those scenarios. All I am saying to you is that the arbitrary accounting rule permits a write-off over a period not to exceed 40 years, and there is no mandatory requirement to deal with it in a shorter period. There may be some guideline words, some discussion, some thoughts expressed somewhere in the handbook, but the actual mandatory recommendation that has to be followed to comply with the Securities Act or the Corporations Act or, in this case, the Bank Act, does not talk to a shorter period in the way of a mandatory rule. So that the corporation's management, I imagine, decided to take a long period at it and the auditors, in effect, were . . .

Mr. Attewell: What do you think would compose a long period?

Mr. Buchanan: Well, one could guess.

Mr. Attewell: Would you care to guess?

The Chairman: Do you mean that if the bank is not even good enough to retain, and you have to change the name of the bank to stay in business, you would have some good will there?

Mr. Buchanan: Mr. Chairman, I do not want to talk about the CCB situation at all but, in principle, I would think that the management would actually have the right to choose the period. The auditors would be powerless to deal with that, because the generally accepted principle in this area happens to permit the long period of write-off. But to try to answer your direct question, sir, I think the result would be that there would be a reduced charge against earnings over the longest period you could get, obviously,

Mr. Attewell: So, with higher earnings per share, for a company trying to struggle to stay alive without being a Monday morning quarterback, it sure seems like they were window dressing.

Mr. Buchanan: I do not want to comment on the CCB activity at all, Mr. Chairman, so I am not nodding my head.

Mr. Attewell: Getting back to my initial question, then surely there is some criteria in trying to decide on the 40-year period. Does it have anything to do with the quality of the investment? If so, one would think it should be a shorter time, if it were not the best type of investment.

Mr. Dilworth: Perhaps I might speak to that if I could. While it is not, if you like, a detailed prescription, there is a prescription whereby our standards say that one must examine the estimated life of the intangible—if you like, the value, the projected earning stream—which represents this so called nebulous "goodwill". It is recognized that it is a difficult valuation and, therefore, there is the 40-year limitation that Mr. Buchanan has spoken to. But the primary overlaying criteria is to look at the estimated life of that value which is there. So that obligation is there as a standard, but it cannot exceed the 40-year limitation.

There are examples we see in business where people judge that the life might be less than 40 years, if such is the case.

[Traduction]

d'amortissement devait être de 40 ans. Je tenais à préciser ce point.

M. Buchanan: Je ne suis pas au courant de ces faits, de ces hypothèses, de ces scénarios. Tout ce que je dis, c'est que la règle comptable qui a été établie de façon arbitraire permet une période d'amortissement allant jusqu'à 40 ans. Il n'y a rien qui force une société à choisir une période plus courte. Il y a peut-être certaines directives, certaines explications dans le manuel, mais la période qui est fixée obligatoirement en application de la Loi sur les valeurs, de la Loi sur les sociétés, ou dans ce cas-ci de la Loi sur les banques, n'est pas plus courte. Dans ce cas-ci, la direction de la société choisit d'attendre plus longtemps de sorte que les vérificateurs . . .

M. Attewell: Longtemps représente quoi?

M. Buchanan: On ne peut que hasarder une hypothèse.

M. Attewell: Vous voulez en hasarder une?

Le président: Vous voulez dire que même si une banque ne réussit pas à se maintenir, même si elle doit changer de nom pour continuer, l'achalandage a une valeur quelconque?

M. Buchanan: Je ne peux pas parler de la situation de la BCC comme telle, mais de façon générale, la direction a le droit de choisir la période d'amortissement. Les vérificateurs n'ont pas à mettre en doute cette décision parce qu'elle entre dans le cadre des méthodes comptables généralement reconnues. Pour essayer de répondre directement à votre question, la déduction des recettes se ferait sur la plus longue période prévue.

M. Attewell: Je ne veux pas me montrer plus intelligent que les autres après coup, mais il me semble que la banque a tout simplement voulu impressionner, avec des recettes plus élevées par action.

M. Buchanan: Je ne veux pas commenter le cas de la BCC comme telle, de sorte que je ne hoche pas la tête, monsieur le président.

M. Attewell: Je reviens sur ma question de départ. Il doit y avoir un critère quelconque touchant la période de 40 ans. A-t-il à voir avec la qualité de l'investissement? Le cas échéant, il aurait fallu choisir une période plus courte dans ces circonstances.

M. Dilworth: J'essaierais de répondre, si vous le permettez. Ce n'est pas indiqué en détail, mais il est prévu qu'il faut tenir compte de la durée établie de l'intangible, de la valeur des recettes espérées, si vous voulez, laquelle est censée représenter cet «achalandage» difficile à cerner. Ce n'est pas une opération qui est facile, de sorte qu'il est prévu une période de 40 ans, comme l'a indiqué M. Buchanan. Le critère lui-même consiste à tenir compte de la durée prévue de la valeur. C'est le critère qui est utilisé, mais la période d'amortissement ne doit pas dépasser les 40 ans.

Il arrive que la période prévue soit pour moins de 40 ans. Il arrive également qu'un ensemble de circonstances, que des

[Text]

There are other cases where people encounter situations where there seems to have been a change in circumstances or, at least, new information acquired and goodwill sometimes has to be written off, and in spite of an amortization period which was selected originally for a period of years.

• 1640

So the responsibility is there to look at, if you like, what one would consider the estimated life or the useful life... I am just looking at our particular rule book here.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to ask a couple of questions about professional discipline in the CICA, as it relates to this committee. I understand a member could lay a charge of professional misconduct against another member. Is that the normal way a professional discipline case would come to your attention?

Mr. Dilworth: Yes, it could come from another member. It could come from a client. What you say is quite correct, that a member could lay a charge against a member. I think the proper term would be: make a complaint, rather than lay a specific charge.

Mr. McCrossan: Do you have a procedure in the CICA short of laying a complaint? I know in the Canadian Institute of Actuaries, in which I was involved in discipline, they have a procedure whereby government authorities can make inquiries about a report, signed by one of our members—in fact, an investigation then takes place, which may result in the laying of a charge by the profession but does not start off that way. Do you have a similar procedure?

Mr. Dilworth: Mr. Buchanan, would you comment, please.

Mr. Buchanan: I believe we do, Mr. Chairman, just to correct the technical position. It is not the CICA that has the disciplinary authority. This is a provincial matter. Therefore, we have to consider how that might be applied uniformly across the country.

On this specific point, I believe the initiation of matters of this kind can in fact happen, and not just through the formal filing of a complaint.

Mr. McCrossan: I would like to come back to the institutions involved. I have agreed with just about everything Miss Nicholson said, except I think we are up to four financial institutions so far that have got into trouble as a result of overly ambitious real estate appraisals. I understood it was generally accepted accounting practice not to rely—in fact, the auditor could not rely normally on the work of another professional. He had an obligation to perform an independent audit. Is that not the case? In the joint CICA negotiations, I certainly heard that often enough.

[Translation]

faits nouveaux aient pour conséquence la radiation totale de l'achalandage, quelle que soit la période d'amortissement qui avait été choisie au départ.

Il faut donc essayer de tenir compte, comme je l'ai indiqué, de la durée prévue ou de la durée utile... Je me fie strictement à ce manuel-ci.

M. Attewell: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président.

Je voudrais vous poser quelques questions au sujet du code déontologique de l'ICCA, dans la mesure où il intéresse le Comité. Si je comprends bien, les membres de l'Institut peuvent accuser un autre membre de faute professionnelle. C'est la façon normale de procéder pour qu'un cas intéressant la discipline soit porté à votre attention?

M. Dilworth: La plainte peut venir d'un autre membre ou des clients. Donc, vous avez raison, un membre peut en accuser un autre de faute professionnelle. Je pense cependant qu'il convient de parler ici de plainte plutôt que d'accusation.

M. McCrossan: Avez-vous une autre étape à l'ICCA avant l'étape de la plainte? Je sais que lorsque j'ai eu à voir avec la discipline à l'intérieur de l'Institut canadien des actuaires, il y avait une procédure qui permettait aux autorités gouvernementales de procéder à des enquêtes relatives à certains rapports, c'est-à-dire des rapports signés par un de nos membres. Les enquêtes pouvaient amener des mesures de la part de cet institut, mais n'étaient pas ouvertes par l'institut lui-même. Y a-t-il une procédure semblable à l'intérieur de votre organisme?

M. Dilworth: M. Buchanan se chargera de répondre à la question.

M. Buchanan: Je pense que nous avons une procédure semblable, monsieur le président, mais pour corriger un détail, ce n'est pas l'ICCA qui peut prendre des mesures disciplinaires, mais la province. La question de l'application uniforme des mesures partout au pays se pose donc.

Donc, pour répondre à la question, des enquêtes peuvent être ouvertes, et non pas seulement à la suite de plaintes.

M. McCrossan: J'en reviens aux institutions qui nous intéressent. Je puis accepter à peu près tout ce que M^{lle} Nicholson a dit, sauf que selon moi, il y a jusqu'à quatre institutions qui ont pu connaître des difficultés par suite d'évaluations trop ambitieuses de leur actif immobilier. Je pensais que dans le cadre des méthodes comptables généralement reconnues, les vérificateurs ne devaient pas normalement se fier au travail d'autres professionnels. Ils devaient effectuer une vérification indépendante. N'est-ce pas le cas? Lors des tractations que j'ai eues avec l'ICCA, j'ai beaucoup entendu parler de ce principe.

[Texte]

Mr. Buchanan: Oh, we have met before.

Mr. McCrossan: Yes, we have, on opposite sides of the table.

Mr. Buchanan: I recognize who it is.

Mr. Dilworth: Without specific reference to the actuaries, it is common practice for us to have to rely on other experts in particular fields to such an extent that we actually have rules or standards as to how we should deal with those other experts. One thing I would emphasize is that in no case are we allowed to accept their word without any challenge at all. We must attempt not to understand how an actuary goes about his calculations, but we should be satisfied as to his capabilities. We should be satisfied as to the base data that he is using for his calculations. We should also have some understanding of assumptions that he uses and the broad procedures that he is following, so we can make sure they are consistent from one period to another. We do rely on other experts but we are not allowed to simply accept their word. So you are right and you are wrong.

Mr. McCrossan: It comes right to the issue of accepting assumptions, I think. There is a difference in accounting, I guess, when you are looking at a statement which is principally directed towards solvency, as opposed to a statement which is principally directed towards earnings or an ongoing concern. When you are producing a statement, which is principally directed towards solvency, it seems to me it is incumbent on either the actuary or the auditor, as the case may be, to make sure that the values of the assets more closely reflect liquidation value, as opposed to the so-called going concern value.

I wonder what stand, if any, your profession has taken in respect of financial institutions in general, because obviously the government... Mr. Kennett has been here and he says he has relied almost completely on the auditor, he has relied on the auditor for solvency. I do not think he gives a whit about what the earnings of the banks are. He is interested in whether the assets are greater than the liabilities. In four institutions I can think of the real estate values have been significantly overstated. I am very curious to hear the earlier explanation which said that you have to take the long-term view. To my mind that is not what a solvency statement is all about; a solvency concentrates very much on the short term, maybe the medium, but never in the long term. I wonder what you have to say about taking a long-term view. That it might be all right or acceptable for a manufacturer is not what the government is relying on you for in the case of a financial institution.

• 1645

Mr. Dilworth: If I might comment on that point. First of all, there is and certainly can be a distinction in the value one arrives at if we presume that an asset will be dealt with in the normal course of business as compared with its being handled in what we often refer to as the "fire sale situation". Those two values might well be different. If one has time to find the willing buyer; if one has time to ride out a property through its

[Traduction]

M. Buchanan: Nous nous sommes donc déjà rencontrés.

M. McCrossan: Chacun de notre côté.

M. Buchanan: Je vous reconnais.

M. Dilworth: Laissons les actuaires de côté pour le moment. En ce qui nous concerne, nous devons très souvent nous fier à d'autres experts dans divers domaines. Nous avons d'ailleurs des règles et des normes qui régissent nos rapports avec ces autres experts. Ceci dit, nous ne pouvons pas tout accepter sans nous poser de questions. Si nous n'avons pas à nous interroger sur la façon dont les actuaires établissent leurs calculs, par exemple, nous devons être sûrs de leur compétence. Nous devons également être sûrs des données qui servent de base aux calculs des actuaires. Nous devons comprendre les principes, les méthodes qu'ils utilisent dans leur travail, de façon à pouvoir déterminer s'ils restent constants d'une période à l'autre. Donc, nous devons nous fier à d'autres experts, mais nous ne sommes pas obligés d'accepter leur parole. Vous avez raison en partie seulement.

M. McCrossan: Il s'agit de savoir s'il faut accepter ou non les hypothèses émises. Selon moi, il y a une différence essentielle entre les états financiers destinés à montrer la solvabilité et les états financiers décrivant des recettes ou des entreprises normales. Dans le cas des états financiers montrant la solvabilité, il me semble que l'actuaire ou le vérificateur, selon le cas, doit s'assurer que la valeur des biens reflète plus étroitement la valeur de liquidation que la valeur commerciale normale.

Je me demande quelle attitude prend votre profession face aux institutions financières de façon générale, puisqu'il est évident que le gouvernement... M. Kennett, dans son témoignage, nous a indiqué qu'il s'était fié presque exclusivement au vérificateur, pour la question de la solvabilité. J'ai l'impression que les recettes des banques ne l'intéressent pas du tout. Il s'inquiète seulement de l'actif par rapport au passif. Je puis songer à quatre institutions pour lesquelles la valeur des biens immobiliers a été considérablement gonflée. J'ai été intrigué par votre explication plus tôt voulant qu'il faille tenir compte du long terme. En ce qui me concerne, ce n'est pas le plan sur lequel la question de la solvabilité doit être déterminée. La question de la solvabilité concerne le court terme, le moyen terme, et certainement pas le long terme. J'aimerais bien que vous reveniez sur votre explication. Ce que vous faites dans le cas d'un manufacturier, et qui peut être parfaitement acceptable, n'est certainement pas ce à quoi s'attend de votre part le gouvernement au niveau des institutions financières.

M. Dilworth: Je puis essayer de répondre à la question. D'abord, il y a certainement une différence dans la valeur établie pour des biens selon qu'il s'agit d'un examen dans le cours normal des affaires ou d'une situation qui est souvent décrite comme «une solde après incendie». Il peut certainement y avoir une différence. Selon qu'on peut prendre le temps de trouver un bon acheteur, selon qu'on peut prendre le temps

[Text]

economic use, for example, I think you would agree there would be differences in value.

Now, one of our accounting principles is that we approach a business and look to the question of valuation, what we refer to as—I am sure you have heard the expression—“a going concern”; that there is presumption that the entity will continue to operate in its normal fashion and have the opportunity to sort of earn out the assets. Now, it is conceivable that those conditions may change—that is, the conditions which would permit it to continue—and we are obliged, under our technical standards, to re-examine that question of “going concern”.

Mr. McCrossan: If I could just interrupt there. I am not making the argument that you should be forced to put in the fire sale value. I think that would create unreasonable pressure. But coming back to what is a-going-concern value, when there has been a substantial fall in real estate, surely the going-concern value has lessened.

If I could just go back—and I do not particularly want to put you on the spot—but in my previous discussions with Mr. Buchanan there was a push from the CICA to value pension fund assets at market value rather than book value; and it was represented in our previous discussions that carrying things at book or purchase price was not generally accepted accounting principles, that you must reflect market. I am not an accountant, and I am not sure of all the subtleties of your profession, but it seems to me that on the real estate portfolios that we have been dealing with here there has not been the same push at all from your profession to adjust the values to reflect the market conditions. Am I mistaken or not?

Mr. Buchanan: I think we were talking about the financial statements of pension plans.

Mr. McCrossan: Yes, that is correct. And, indeed, for life insurance companies there has been a push for adjusted market values as well.

Mr. Buchanan: I think probably it was along the conceptual lines of trying to see that the assets and the liabilities were in symmetry with each other. The accountants, I think being driven by their interest in the assets more than actuaries who are interested in the other side of the balance sheet, probably felt that the asset value should drive the actuarial value. Therefore, what is the more logical asset value to use? Use something that is capable of being measured, that is not too subjective, and so you come up with a market value or some kind of market base value, and then you develop the actuarial value to equate to that so that you get a reasonable, if rough, matching of values.

In the ordinary world outside of actuarial numbers, I do not think we are talking about matching in the same conceptual way, we are attempting to carry forward on a historical cost-based accounting model, which means that we do not really attempt to get value into the system, unless it is apparent that

[Translation]

d'utiliser la propriété de façon économique, par exemple, la valeur peut varier.

Une de nos méthodes comptables lorsque nous faisons affaire avec une entreprise et que nous examinons la question de l'évaluation, consiste à faire appel à ce que nous appelons le concept de la permanence de l'entreprise. C'est-à-dire que nous partons de l'hypothèse que l'entreprise continuera de fonctionner de façon normale et aura l'occasion de tirer des recettes de son actif. Il est toujours possible que des changements se produisent dans l'entreprise, que les conditions fassent qu'elle ne puisse pas continuer, c'est la raison pour laquelle nous avons des normes entourant ce concept de la permanence de l'entreprise.

M. McCrossan: Excusez-moi de vous interrompre. Je ne veux pas dire qu'il vous faille procéder à des soldes après incendie. C'est une méthode qui créerait des pressions inacceptables. Cependant, pour ce qui est de la valeur d'exploitation, il est arrivé qu'elle ait chuté de façon spectaculaire après une baisse importante de la valeur des biens immobiliers.

Je reviens un peu en arrière. Je ne veux pas vous mettre dans l'embarras, mais il ressort de discussions que j'ai déjà eues avec M. Buchanan que l'ICCA essaie de faire accepter l'idée que la valeur des fonds de pension doit refléter la valeur marchande plutôt que la valeur comptable. Dans nos entretiens précédents, nous en sommes venus plus ou moins à la conclusion que le fait d'indiquer la valeur comptable ou le prix d'achat n'était pas conforme aux méthodes comptables généralement reconnues, qu'il fallait indiquer la valeur marchande. Je ne suis pas comptable, je ne comprends pas tous les dessous de votre profession, mais il me semble que pour ce qui est des biens immobiliers comme dans ce cas-ci, votre profession ne montre pas le même intérêt pour le fait d'indiquer la valeur marchande. Je me trompe?

M. Buchanan: Je crois que nous parlions des états financiers des régimes de pension.

M. McCrossan: En effet. De même, pour les compagnies d'assurance-vie, il était question de valeurs marchandes rectifiées.

M. Buchanan: Le but était probablement de pouvoir comparer du même coup d'oeil l'actif et le passif, en regard l'un de l'autre. Les comptables s'intéressent davantage au côté actif que les actuaires, c'est bien connu. Ils voulaient que la valeur des biens se reflète dans la valeur actuarielle. Qu'est-ce qui est le plus logique? Utiliser un facteur mesurable, pas trop subjectif, de façon à en arriver à une valeur marchande ou quelque chose qui ressemble à une valeur marchande, puis à une valeur actuarielle, qui permette de faire des comparaisons raisonnables.

Dans le monde réel, dans le monde autre que l'actuariat, le but n'est pas d'arriver à un tel alignement de colonnes, mais d'arriver à un modèle comptable qui tienne compte des coûts historiques, de sorte que la question de la valeur n'a pas la même importance, à moins qu'il ne devienne évident que cette

[Texte]

the real value does not support the historical cost. And in that context . . .

Mr. McCrossan: I am sorry. It seemed to me that is the point of fundamental disagreement.

• 1650

When you are dealing with a financial institution, it seems to me you are interested explicitly in matching assets and liabilities, and the regulator, Mr. Kennett, is explicitly interested in knowing whether the assets support the liabilities. Surely that is the same principle for the banks as for the insurance companies and pension funds.

I agreed with your standard practice with a manufacturer. But given the reliance the Inspector General places on your work, surely generally accepted accounting practice must reflect asking that question: do the assets match or cover or exceed the liabilities?

Mr. Buchanan: I think the quick answer to that is they do; but they are looked at in different time frames. In the case of those pension things we were talking about we were into more of a time frame of looking at the numbers; whereas in the bank's financial statements, and other commercial companies' financial statements, the general gap, which does not depart from the historical cost model, is the prevailing driving force, and the historical cost is moved away from by evaluation techniques when you find the underlying values are less; but only then.

Mr. McCrossan: When is it appropriate to write down some historical cost to something else? We have certainly heard evidence here, to take one that is common knowledge, in the Greymac situation, where the cost and effect jumped three times in one day and it then became the historical cost. When is it appropriate that the historical cost be analysed by the auditor and some value which reflects market forces is substituted? Changing three times in one day and doubling the price of it is an extreme example.

I guess they never got as far as producing an annual statement after that. But certainly there are other instances where real estate has gone sour in the west and no adjustment, or no significant adjustment, has taken place in real estate values; they have gone in at book.

Mr. Dilworth: Yes. There is no question there is an obligation under the accounting standards to make adjustments against the cost.

Let me take you very quickly through a couple of points. First of all, the initial obligation is on management to determine value. There are the generally accepted accounting principles that apply to management as well as to the auditors: management is to look at that.

In coming to the question you raised, the first presumption is that at the date of purchase the property had a value equal to its cost, because that was what the corporation was willing to pay for it. The auditor has an obligation to satisfy himself,

[Traduction]

valeur n'est plus suffisante par rapport aux coûts historiques. Dans le contexte . . .

M. McCrossan: Je m'excuse, mais il me semble que c'est le point sur lequel nous sommes fondamentalement en désaccord.

Dans le cas d'un établissement financier, il me semble qu'il s'agit précisément de comparer l'actif et le passif, et le réglementateur, M. Kennett, tient précisément à savoir si l'actif couvre le passif. Il me semble que le même principe doit s'appliquer aux banques qu'aux compagnies d'assurances et aux fonds de pension.

Je suis d'accord avec la méthodologie que vous suiviez dans le cas d'une entreprise de fabrication mais, étant donné que l'inspecteur général se fie à vos résultats, il me semble que la méthode comptable suivie doit permettre de déterminer si l'actif couvre bien ou excède le passif.

M. Buchanan: C'est effectivement le cas, de façon générale, mais, dans le cas des banques, le moment de l'évaluation varie. Dans le cas des fonds de pension, on examine les chiffres dans une perspective à plus long terme, alors que dans le cas des banques et des autres compagnies commerciales, c'est l'écart général à un moment donné qui compte, indépendamment de l'évolution dans le temps. Lorsque la valeur de l'élément d'actif diminue par rapport à son prix antérieur, l'évaluation cesse d'être fondée sur le coût historique, mais seulement dans ce cas-là.

M. McCrossan: À quel moment convient-il d'évaluer différemment le coût historique? Nous avons entendu des témoignages montrant que dans un cas maintenant bien connu, les transactions immobilières Greymac, le coût d'achat a bondi trois fois dans une seule et même journée, le dernier chiffre devenant le coût historique. À quel moment convient-il que le vérificateur analyse le coût historique et lui substitue une valeur plus conforme à celle du marché? Trois modifications de prix dans une seule journée, pour finir par doubler, est un exemple extrême de ce qui peut arriver.

J'imagine que Greymac n'a jamais eu l'occasion de publier un bilan annuel après cet épisode. Mais nous connaissons en tout cas d'autres exemples où la valeur de biens immobiliers dans l'Ouest s'est effondrée, sans que les chiffres correspondants dans les états financiers aient été ajustés; on les inscrivait au contraire à leur valeur antérieure.

M. Dilworth: Oui. Il ne fait pas de doute que les normes comptables exigent que les valeurs soient ajustées.

Permettez-moi de passer en revue très rapidement un certain nombre de points. Tout d'abord, la direction de l'établissement est tenue, au départ, de chiffrer la valeur selon les principes comptables généralement reconnus. C'est là une obligation de la direction.

Pour en venir à la question que vous avez soulevée, le premier postulat est que, à la date de l'achat, la propriété avait une valeur égale à son prix, puisque c'est ce montant que l'établissement a accepté de payer. Le vérificateur a l'obliga-

[Text]

first of all, that it was a bona fide transaction; that there were no circumstances surrounding that transaction that would affect the fairness of its cost, initially.

Mr. McCrossan: That would include the arm's-length nature.

Mr. Dilworth: Precisely. You are right on with that.

The second thing is that he must examine surrounding circumstances and determine whether there has been a decline in value. Normally real estate property is valued... the primary valuation comes from its earning capacity: if it is a commercial office building, for example, the rents it will generate against the related costs. Those of course are projections and they are estimates about the future, with which there are some difficulties. Nonetheless, if the indications are that over a lengthy period of time—10, 20 years, probably—that value that is the original amount paid is no longer justified in the economic evaluation, there should be an adjustment. A write-down should be taken to that property. I would suggest to you that in the conditions we have referred to in western Canada we would find many examples of real estate values or loans secured by real estate being written down. There is no question that there have been many of those, at least in my experience.

Mr. McCrossan: I come back to my original question. If the committee has questions about whether the auditors in some of these cases were following generally accepted accounting principles, can we find out either the profession's view or, alternatively, whether the profession itself has looked into the matter? Because I think we would like some advice if it appears to us that the profession feels that the auditors were following GAAP, but we do not feel those standards were adequate. Then obviously we may want to stipulate values or processes because we may feel that the profession's processes are not adequate for solvency purposes. So is there a vehicle where we can make reference—not make a professional complaint certainly—but make reference of some of these situations to the profession to determine whether the auditors were following GAAP procedures?

• 1655

Mr. Dilworth: I think the answer to that question is that with regard to a complaint or the wish to report a situation that may have been a breach of our standards, the process is to notify the institutes, as Mr. Buchanan has said, the provincial institutes of chartered accountants in either Toronto or in—I am not sure whether it is Calgary or Edmonton in an Alberta case—and in Vancouver and so on, where there is a process for the examination of circumstances to see if there has been a breach of standards.

Now, if you raise the question with the context of your committee's interest in determining whether or not generally accepted accounting standards were followed in those financial statements, I think you are asking a question beyond the disciplinary proceedings; you are asking for a judgment of the particular circumstances, which would require considerable investigation of the circumstances, as you would appreciate. I mean, it would be necessary to delve into the records of the

[Translation]

tion de déterminer, tout d'abord, que la transaction a été faite de bonne foi, c'est-à-dire qu'elle ne comporte pas de circonstance qui pourrait affecter la justesse du prix initial.

M. McCrossan: C'est-à-dire que l'opération ne comportait pas de lien de dépendance?

M. Dilworth: Exactement, vous avez tout à fait raison.

Ensuite, le vérificateur doit déterminer s'il y a eu diminution de la valeur. Normalement, les biens immobiliers s'évaluent... L'évaluation primaire dépend du revenu que la propriété dégage: s'il s'agit d'un immeuble de bureau, par exemple, on se fondera sur les loyers perçus, moins les frais. Ces chiffres sont évidemment des prévisions de revenu, ce qui ne va pas sans difficulté. Néanmoins, s'il apparaît qu'à long terme, sur 10 ans ou 20 ans, le prix d'origine payé n'est plus représentatif de la valeur économique, il faut ajuster l'évaluation vers le bas. On a vu, notamment dans l'Ouest du Canada, de nombreux exemples où des valeurs immobilières, ou des prêts garantis par des propriétés immobilières, doivent être ainsi rajustées. Cela se fait d'ailleurs assez fréquemment à ma connaissance.

M. McCrossan: Je reviens sur ma question initiale. Si le Comité s'interroge quant aux principes comptables suivis par les vérificateurs, peut-il demander l'avis de la profession ou bien celle-ci a-t-elle fait elle-même enquête dans cette affaire? En effet, s'il nous semble que les vérificateurs appliquent les principes de comptabilité généralement reconnus, alors que nous jugeons ces derniers inadéquats, nous voudrions peut-être, tout naturellement, proposer de nouvelles procédures pour renforcer le principe de la solvabilité. Par quel moyen, à part la plainte officielle, par quel moyen, donc, pourrions-nous signaler cela aux membres de la profession afin de déterminer si les vérificateurs appliquent les principes de comptabilité généralement reconnus?

M. Dilworth: Si vous voulez déposer une plainte ou signaler ce qui vous semble être un cas de violation de nos normes, vous devez en avvertir les instituts, comme l'a dit M. Buchanan, c'est-à-dire les instituts provinciaux de comptables agréés qui ont leur siège à Toronto, à Vancouver, à Calgary ou Edmonton, je ne sais plus dans le cas de l'Alberta, etc. Ces instituts entreprendront les démarches nécessaires pour déterminer si ces normes n'ont pas été respectées.

Par contre, si vous voulez savoir dans quelle mesure ces principes de comptabilité généralement reconnus ont été respectés pour la préparation de ces états financiers, votre question dépasse le niveau des formalités disciplinaires; vous me demandez en effet de porter un jugement sur une situation particulière que, et vous le comprendrez aisément, je n'ai pas eu l'occasion d'examiner attentivement. Je veux dire par là qu'il serait nécessaire de passer en revue les dossiers de la BCC

[Texte]

CCB; it would be necessary to delve into the working papers of the auditors; there would be an extensive investigation to arrive at that judgment. And that is something that probably at this stage goes beyond the processes of the disciplinary process. That is, while a matter is under active investigation, as for example through this committee's work, as the CCB is at the present time, the disciplinary proceedings, I suggest, would not proceed. They would await the outcome of your deliberations to decide whether to proceed with the disciplinary matter.

Mr. McCrossan: Yes, I understand. I just want to make one comment and I have no more questions. Our dilemma is how can we make our recommendations without knowing whether, in our opinion, your principles are inadequate or whether it is simply a matter of not following the principles? I mean, they are not the only choices but obviously it is very difficult for us to make recommendations to ensure that financial institutions do not fail if we cannot find out whether your rules were followed in the cases that we question. That is my dilemma.

The Chairman: Thank you very much. I do want to impress upon you that we had a Minister of the government called "A billion dollar lady" and a great deal of the problem, as has been suggested, has been the result of reliance on financial statements and documentation filed, and it is your profession or your colleagues who have been the signatories to those documents. So this matter is a very serious matter and we may be making some recommendations similar to the recommendations we made in June.

Our next witness is the Bank of Montreal. I think we will adjourn for two minutes and let everybody change places.

• 1659

• 1704

The Acting Chairman (Mr. McCrossan): Order, please.

Next we have Mr. Mulholland and Mr. Rourke, for the Bank of Montreal.

We have been asking all of our witnesses to make a brief five-, six- or seven- minute summary of their presentations. Generally, the briefs have been submitted to the witnesses in advance, and if you would like to highlight for the committee the points you want to make in your brief, I am sure we would find it most useful.

• 1705

Mr. W.D. Mulholland (Chairman and Chief Executive Officer, Bank of Montreal): Thank you, Mr. Chairman. To use up five minutes, I think I will have to read very slowly.

[Traduction]

et ceux des vérificateurs avant de pouvoir porter ce jugement. À mon avis, un tel processus dépasse largement le niveau disciplinaire. La Banque commerciale canadienne fait l'objet d'une étude approfondie, notamment par l'entremise de votre Comité, et j'estime qu'il est encore trop tôt pour prendre des mesures disciplinaires puisque l'on ne connaît pas encore l'issue de vos délibérations.

M. McCrossan: Je comprends. Permettez-moi de faire encore une remarque car je n'ai plus de questions. Nous nous trouvons dans un dilemme car nous ne pouvons pas préparer nos recommandations sans savoir si, à notre avis, ces principes de comptabilité sont inadéquats ou bien s'ils n'ont tout simplement pas été respectés? Certes, ces principes ne sont pas une solution unique, mais vous comprendrez qu'il nous est très difficile de faire des recommandations visant à empêcher la faillite des établissements financiers si nous ne savons pas dans quelle mesure vos propres principes de comptabilité ont été observés dans l'affaire qui nous préoccupe. Voilà le dilemme dans lequel je me trouve.

Le président: Merci beaucoup. Je tiens à vous rappeler que l'un de nos ministres a été surnommé «la femme au milliard de dollars», et que le problème provient en grande partie de la confiance qu'on a accordée aux états financiers et aux dossiers qui ont été préparés et signés par des membres de votre profession. Il s'agit donc d'un problème très grave, et il se peut que nous fassions des recommandations semblables à celles que nous avons faites en juin dernier.

Nous allons maintenant entendre les représentants de la Banque de Montréal. Auparavant, nous allons faire une pause de deux minutes pour permettre à tout le monde de prendre place.

Le président suppléant (M. McCrossan): À l'ordre, s'il vous plaît.

Nous allons maintenant entendre MM. Mulholland et Rourke, de la Banque de Montréal.

Jusqu'à présent, nous avons toujours demandé à nos témoins de faire une déclaration de six ou sept minutes pour résumer leur mémoire. Dans la plupart des cas, les mémoires ont été distribués à l'avance aux membres du Comité, et je vous prierais donc de nous exposer les faits saillants de votre mémoire.

M. W.D. Mulholland (président et directeur général de la Banque de Montréal): Merci, monsieur le président. Si je dois remplir cinq minutes, je vais devoir lire très lentement.

[Text]

The Acting Chairman (Mr. McCrossan): That is fine. We are always happy to have fast briefs.

Mr. Mulholland: As you have probably noticed, we have summarized the main points of our brief on the last page, and if you read the last page first, you will have the gist of it. However, if I may, I will make a short opening statement and then put myself at your disposal.

We all want a safe, efficient, low-cost and competitive financial services industry. The question is how to achieve all these objectives without compromising safety. If any important part of the financial system is weak, then sooner or later even the strong components will be affected. In the modern world, it is neither desirable nor even any longer feasible to create bulkheads to insulate financial market participants from each other.

The green paper proposals need to be examined with these goals in mind. While we accept the objectives outlined in the paper, we do not find the detailed proposals to be as effective in achieving these objectives as we would like. We are particularly concerned that the authors have not adequately reflected the importance of safety in their proposals, although we acknowledge that events of the past five months have underscored this objective in a way that few could have foreseen when the paper was released.

We also believe the most urgent priority is reform of the deposit insurance system in a way which constructively engages market forces more directly than the present system. Specifically, we would prefer to see genuine risk insurance, not unlimited government guarantees. We suggest also that incentives be built into the system to encourage depositors to make an informed choice amongst deposit-taking institutions. We also believe membership by deposit-taking institutions in the deposit insurance scheme should be conditional upon compliance by each participant with uniform eligibility requirements and prudential standards and upon acceptance of regulatory oversight by a single federal agency.

Our views on the larger question of how we can engage the evolution of the financial services industry in a way which meets public objectives on the one hand and yet provides a suitable environment for all institutions can be summarized by the phrase "uniformity of status in deposit-taking institutions". Several principles can be adopted to give effect to this goal, and these are described in our brief. If this uniformity in status is achieved, then the market can be relied upon to sort out who sells which product in what market very effectively.

Let me make clear, however, that this is not a recommendation to turn back the clock to the year of *laissez-faire*. Regulatory requirements should be related to function, so that the precise nature of these requirements in each case would depend to some extent upon which services an institution elected to offer.

[Translation]

Le président suppléant (M. McCrossan): C'est parfait, nous apprécions tout particulièrement les mémoires concis.

M. Mulholland: Vous avez sans doute déjà remarqué que la dernière page de notre mémoire en récapitule les principaux faits saillants. Je vous conseille donc de vous y reporter afin de prendre rapidement connaissance de l'essentiel. Toutefois, avant de me mettre à votre disposition pour répondre à vos questions, permettez-moi de faire une brève déclaration.

Nous voulons tous que les services financiers de notre pays soient sûrs, efficaces, bon marché et compétitifs. La question est de savoir comment on peut atteindre tous ces objectifs sans nuire pour autant à la sécurité de tout le système. En effet, si un maillon important de la chaîne est faible, tôt ou tard, les autres s'en ressentiront. À notre époque, il n'est plus possible ni même souhaitable de compartimenter les différents services financiers.

C'est dans cette optique que nous devons prendre en considération les propositions du Livre vert. Si nous en appuyons les objectifs principaux, nous estimons par contre que ces propositions n'ont pas l'efficacité voulue pour les atteindre. Nous regrettons tout particulièrement que les auteurs de ces propositions n'aient pas accordé l'importance voulue à l'objectif de la sécurité, mais il est vrai que cet objectif a été revalorisé par les événements qui se sont produits depuis cinq mois et que peu de personnes auraient pu prévoir au moment de la publication du document.

Nous estimons également qu'il est absolument urgent de réformer le système d'assurance-dépôts afin d'engager les forces du marché de façon plus constructive et plus directe que dans le système actuel. Nous appuyons tout particulièrement le principe d'une véritable assurance-risques, et non pas des garanties illimitées du gouvernement. Nous proposons également que l'on encourage activement les déposants à choisir prudemment l'établissement auquel ils confient leur argent. Par ailleurs, nous estimons que les établissements de dépôts ne devraient être couverts par l'assurance-dépôts que si chacun d'entre eux respecte des conditions d'admissibilité et des normes uniformes et qu'il accepte d'être réglementé par un organisme fédéral unique.

En ce qui concerne la question plus générale de savoir comment modifier l'ensemble des services financiers pour atteindre les objectifs nationaux, d'une part, et assurer un climat adéquat à l'ensemble des établissements, d'autre part, on peut la résumer par la phrase suivante: «uniformiser le statut des établissements de dépôt». Nous décrivons dans notre mémoire les différents principes qui devraient permettre d'atteindre un tel objectif. Grâce à l'uniformité du statut, le public pourra se fier au marché pour déterminer qui est le plus efficace pour vendre quel produit dans quel marché.

Permettez-moi cependant de vous signaler que cette recommandation ne vise pas à nous ramener à l'époque du «laissez faire». La réglementation nécessaire devrait être établie et appliquée en fonction de la nature particulière des services qu'un établissement aura choisi d'offrir à sa clientèle.

[Texte]

Let me also stress that the overriding consideration at all times should be the safety and security of the funds the public entrusts to deposit-taking institutions. This is at the heart of every sound financial system around the world. For Canada, which has amongst the world's best, this objective should not be compromised.

Now I would be happy to answer any questions the members of the committee might have.

The Acting Chairman (Mr. McCrossan): Miss Nicholson, would you like to start off?

Miss Nicholson: Thank you.

Certainly, recent events would underscore your concern with safety and security. I note that you say, as the Canadian Bankers' Association did today, that the first priority should be revision of the deposit insurance system. Can you enlarge a little bit on the precise revisions you would like to see?

• 1710

Mr. Mulholland: The basic suggestion we would make is that any deposit-taking institution, whether it is required by law to be a member or whether it voluntarily wishes to be a member, should be subject to exactly the same requirements—the same requirements for eligibility, the same standards of prudential operation and the same regulatory oversight—and that non-compliance should entail appropriate penalties.

We also think that the principle of capping the amount of deposits that can be insured is wise. That is a form of co-insurance, and the principle objective is surely to protect the less sophisticated depositor who has not the resources or the experience to weigh various deposit-taking institutions. Beneath that cap I think we would favour some kind of broad staging so at some level you move into co-insurance proportions so the insurance perhaps covers 80% of the deposit and the individual is at risk for 20%. We would have a floor, a basic level where 100% insurance applies for small depositors. Then you sort of scale upwards and then cut off. Very large deposits would not be insured. They are presumably owned by, if not more sophisticated depositors, surely those that can afford the resources to investigate where they are putting their money.

Miss Nicholson: Thank you.

On your proposal that the deposit insurance agency should contract with the federal supervisory agency in respect of provincially chartered deposit-taking institutions, have you had discussions on this with provincial authorities? Have you some kind of a formula to avoid the usual screams of pain about intrusion into provincial affairs?

Mr. Mulholland: I think we leave these issues of high policy and statesmanship to you, madam. The simple answer to your

[Traduction]

Je ne saurais trop insister sur le principe de la sécurité des sommes d'argent que le public confie à des établissements de dépôt. C'est le fondement même de n'importe quel système financier solide, ici et ailleurs. Le Canada jouit d'une excellente réputation à cet égard sur la scène mondiale, et il ne faut donc pas compromettre cet objectif.

Je suis maintenant disposé à répondre aux questions que les membres du Comité voudront bien me poser.

Le président suppléant (M. McCrossan): Mademoiselle Nicholson, vous êtes prête?

Mme Nicholson: Merci.

Vous avez tout à fait raison de dire que les événements qui se sont produits récemment soulignent l'importance du principe de la sécurité des dépôts. Tout comme les représentants de l'Association des banquiers canadiens qui ont comparu aujourd'hui, vous estimez que le plus urgent est de modifier le système d'assurance-dépôts. Pourriez-vous nous donner plus de précisions?

M. Mulholland: Ce que nous proposons, en substance, c'est que tous les établissements de dépôt, qu'ils soient tenus par la loi ou qu'ils décident eux-mêmes d'être membres du système d'assurance-dépôts, soient assujettis à des conditions rigoureusement semblables, et je veux parler des conditions d'admissibilité, des normes du service et du contrôle provenant d'un organisme extérieur, et que la violation de ces conditions devrait donner lieu à des sanctions appropriées.

Nous estimons également qu'il serait sage de fixer un plafond au montant des dépôts pouvant être assurés. Ce serait une forme de co-assurance, dont l'objectif fondamental serait bien sûr de protéger les déposants les moins avertis, qui n'ont pas les ressources ou l'expérience nécessaires pour faire un choix réfléchi entre les divers établissements. En-dessous de ce plafond, nous recommandons une sorte d'échelle, de sorte qu'à partir d'un certain niveau, la co-assurance couvrirait 80 p. 100 du dépôt, le déposant étant responsable des 20 p. 100 restant. Nous aurions ainsi un niveau-plancher où la totalité des dépôts des petits déposants serait assurée. Ensuite, au fur et à mesure que la taille des dépôts augmente, le pourcentage assuré diminuerait. Les dépôts très importants ne seraient pas assurés car ils appartiennent fort probablement, sinon à des déposants très avertis, tout au moins à des gens qui ont les ressources nécessaires pour se renseigner avant de décider à quel établissement ils vont confier leur argent.

Mme Nicholson: Merci.

Vous suggérez que l'organisme d'assurance-dépôts collabore avec l'organisme fédéral de surveillance en ce qui concerne les établissements de dépôt à charte provinciale; en avez-vous parlé avec les responsables provinciaux? Avez-vous trouvé une formule permettant d'empêcher les grincements de dents traditionnels lorsqu'il s'agit de s'immiscer dans les affaires provinciales?

M. Mulholland: C'est à vous, madame, de trancher ces questions d'ordre strictement politique. La réponse à votre

[Text]

question is no, but that is what we think you should go towards. I think that drifting towards a tiered multi-regulatory environment such as the United States model would not be a desirable route to follow in Canada.

Miss Nicholson: Could you also tell me a little more about, in number four, your recommendation that any deposit-taking institution, in order to have commercial lending powers, should be required to maintain reserves with the central bank? Can you tell me how you would see that working in respect of provincially regulated institutions?

Mr. Mulholland: I think the effect would be that if there is provincial regulation it will be on top of federal regulation in this scheme, but I would apply exactly the same requirements to those institutions as to those that are required to maintain reserves now.

If you have extensive commercial lending and commercial banking activities by organizations who are called something other than commercial banks although they may perform the function, the further you go the less effective the central bank is going to be in the discharge of its statutory functions of regulating credit and money supply and everything else. It really needs to have control of that apparatus, not half of it.

Miss Nicholson: Can you outline a little more for me your reasons for recommending a complete separation of ownership between financial and non-financial enterprises?

Mr. Mulholland: I guess it is experience. Over a long, long period of time that kind of commingling has had a rather impressive trail of disaster.

• 1715

I think the systemic environment Parliament creates should, as far as possible, discourage people from doing imprudent things and encourage them to do the right things, without having policemen at every step of the way.

Mr. McCrossan: I wonder if I could just follow up on a couple of the points that Miss Nicholson raised about the proposal that insurance be cancelled. I assume you are not suggesting that people who deposited with one-year term notes, thinking they had insurance, could suddenly find out they were 30 days into the one year and now they had no insurance.

Mr. Mulholland: Your presumption is correct.

Mr. McCrossan: So you would have to insure all depositors at least up to the day you revoked it.

Mr. Mulholland: It is getting a little technical now. Most likely what you would do is deposits that had a stated term and could not be withdrawn sooner would not have their protection removed retroactively, so to speak, and for deposits that were withdrawable at the option of the depositor there would be some notice. The effect is to let the market put the pressure on the institution.

Mr. McCrossan: I cannot think of a faster way to cause a run on an institution . . .

[Translation]

question est non, mais c'est justement dans ce domaine que, à notre avis, vous devriez orienter votre réflexion. Nous estimons que le modèle américain, avec de multiples paliers de réglementation, n'est pas souhaitable pour le Canada.

Mme Nicholson: Vous proposez également, à la quatrième recommandation, que tous les établissements de dépôt soient obligés d'avoir des réserves à la banque centrale s'ils veulent pouvoir octroyer des prêts commerciaux. Comment un tel système pourrait-il fonctionner en ce qui concerne les établissements réglementés par les provinces?

M. Mulholland: Dans les cas où il existe une réglementation provinciale, celle-ci s'ajoutera à la réglementation fédérale, mais personnellement, j'imposerais à ces établissements les mêmes exigences qu'aux autres en ce qui concerne ces réserves.

Si vous autorisez l'octroi de prêts commerciaux importants par des organismes qui ne sont pas des banques commerciales, bien qu'ils en jouent le rôle, la banque centrale sera de moins en moins capable de s'acquitter de ses fonctions statutaires en matière de réglementation du crédit, de la circulation de la monnaie, etc. Cette banque centrale doit avoir le contrôle de tout le système, et pas à moitié.

Mme Nicholson: Pouvez-vous revenir un peu sur les raisons pour lesquelles vous recommandez qu'on fasse une distinction très nette entre les titres de propriété des entreprises financières et ceux des autres entreprises?

M. Mulholland: Je pense que c'est une question d'expérience. Faute de faire cette distinction, nous avons assisté, depuis des années, à toutes sortes de désastres.

J'estime que le système institué par le Parlement devrait créer un environnement qui, dans la mesure du possible, décourage les actions imprudentes et encourage à bien faire les choses, sans surveillance constante.

M. McCrossan: Permettez-moi de reprendre quelques points soulevés par M^{me} Nicholson à propos de la suggestion d'annuler l'assurance. Je présume que vous n'avez pas voulu dire par là que les gens qui ont fait un dépôt à terme d'un an, pensant qu'ils étaient assurés, se retrouveraient tout à coup au bout de 30 jours sans assurance.

M. Mulholland: Votre présomption est correcte.

M. McCrossan: Il faudrait donc assurer tous les déposants au moins jusqu'à la date de la révocation.

M. Mulholland: Là, nous entrons dans les aspects techniques. On procéderait fort probablement ainsi: les dépôts à terme fixe qui ne peuvent être retirés à n'importe quel moment ne perdraient pas leur assurance de façon rétroactive, si l'on peut dire; quant aux dépôts qui peuvent être retirés à n'importe quel moment, le déposant recevrait un préavis. Ainsi, le marché exercerait librement sa pression sur les institutions.

M. McCrossan: C'est le moyen le plus sûr de faire dévaliser une institution . . .

[Texte]

Mr. Mulholland: You should take this very seriously. An institution that fails to comply with standards deserves some kind of sanctions. That is the ultimate threat. I cannot see the directors of the Canada Deposit Insurance Company busy revoking deposit insurance all over the place. Presumably you have a whole series of staged sanctions and penalties and moral suasions and warnings and so on and so forth, and the ultimate threat is to kick you out of the system and let the market punish you.

Mr. McCrossan: You indicated you wanted to make deposit insurance more risk related. I guess you covered the depositor side with co-insurance kicking in at a fairly low level, if I understood you correctly. So you would have 100% insurance up to some level . . .

Mr. Mulholland: Say \$25,000, 80% insurance up to \$50,000, and 70% for something else.

Mr. McCrossan: You are thinking of something along those lines.

Mr. Mulholland: Yes.

Mr. McCrossan: When you made your introductory remarks, I had drawn the opposite conclusion, that in trying to bring risk into the system you wanted to have risk-related premiums. Had you implied that as well?

Mr. Mulholland: I deliberately left that out; not because it is not conceptually a pretty good idea. It just seemed to me it is an extremely difficult thing to administer, particularly at this particular juncture, where you have a system that is in a bit of disarray, and financially certainly in disarray. I would rather get the system back on the rails and perhaps later on at some time you could add a refinement like that. Attempting to do that at this stage I think is very, very complicated and difficult and it would impede the whole process of addressing the subject with reasonable dispatch.

Mr. McCrossan: Do you regard the tripling of premiums that has been proposed as restoring financial integrity? Is it overambitious or is it too slow?

Mr. Mulholland: You probably can predict very clearly what my feeling is on that. The institutions are being asked to pay the increase in premiums. It is probably reasonable to pay an appropriate level of premiums related to the risks that were insurable, but those that were assumed on the authority and discretion of the Canada Deposit Insurance Corporation, i.e., paying off uninsured depositors . . . I do not quite see that as a reasonable thing to assess against financial institutions. I do not know the mathematics of the thing, whether that would reduce you to a doubling or a one and a half or what.

Mr. McCrossan: On your fourth summary recommendation, about the maintenance of reserves, it has been suggested by certain trust companies that they should not have to form schedule C banks; they should just be able to expand their commercial lending powers, subject to presumably some sort of extra discipline. Is that the thrust? Are you willing to allow the other financial intermediaries to have increased commercial powers within their existing structure if they maintain reserves and are subject . . .

[Traduction]

M. Mulholland: Vous devriez y songer très sérieusement. Une institution qui ne respecte pas les normes mérite que l'on prenne des sanctions contre elle. C'est l'ultime menace. Je ne pense pas que les administrateurs de la Société d'assurance-dépôts du Canada s'empresseraient de révoquer les assurances à gauche et à droite. Il y aurait toute une série de sanctions et de pénalisations progressives, de moyens de pression morale et de mises en garde, etc., et la menace ultime serait de vous mettre au ban du système et de laisser le marché vous punir.

M. McCrossan: Vous avez dit que d'après vous l'assurance-dépôts devrait tenir compte davantage du risque. Vous avez couvert, je pense, l'aspect du déposant avec l'entrée en jeu assez tôt de la co-assurance, si j'ai bien compris. Jusqu'à un certain point, il y aurait donc une assurance totale . . .

M. Mulholland: Disons jusqu'à 25,000\$, puis à 80 p. 100 jusqu'à 50,000\$ et à 70 p. 100 pour la tranche suivante.

M. McCrossan: Vous envisagez donc ce genre de système.

M. Mulholland: Oui.

M. McCrossan: En écoutant votre exposé préliminaire, j'en avais tiré la conclusion contraire, pensant qu'en proposant l'introduction d'un élément risques, vous parliez des primes. Avez-vous envisagé cela aussi?

M. Mulholland: C'est à dessein que je n'en ai pas parlé; non pas que ce ne soit pas une bonne idée, mais il me semble que ce serait extrêmement difficile à gérer, surtout dans l'état de confusion actuel du système, et particulièrement de confusion financière. Je préférerais d'abord remettre le système sur la bonne voie, et y ajouter ce genre d'amélioration plus tard, peut-être. Je pense qu'il serait très, très compliqué de vouloir le faire maintenant et que cela empêcherait le règlement du problème dans un délai raisonnable.

M. McCrossan: Pensez-vous que le triplement des primes que l'on a proposé rendrait aux institutions leur intégrité financière? Le programme est-il trop ambitieux ou trop lent?

M. Mulholland: Vous pouvez sans doute très bien imaginer quel est mon avis là-dessus. On demande aux institutions de payer des primes accrues. Il est sans doute raisonnable d'avoir à payer un niveau approprié de primes en fonction des risques assurables, mais pour ceux qu'a pris sur elle la Société d'assurance-dépôts du Canada de son propre chef, en décidant de payer les déposants non assurés . . . je ne pense pas qu'il soit juste de vouloir faire payer cela aux institutions financières. Je ne sais pas si mathématiquement cela revient à doubler ou à multiplier la prime par un et demi ou quoi.

M. McCrossan: À propos de votre quatrième recommandation, portant sur le maintien des réserves, certaines fiducies ont laissé entendre qu'elles ne devraient pas avoir à créer des banques de l'annexe C, mais qu'elles devraient pouvoir simplement élargir leurs pouvoirs de prêts commerciaux, sous réserve éventuellement d'une discipline plus stricte. Est-ce bien cela? Êtes-vous prêts à permettre aux autres intermédiaires financiers d'accroître leurs pouvoirs commerciaux dans leur

[Text]

Mr. Mulholland: If they accept the same regulatory environment and cost penalties as other commercial lenders do, the answer is yes.

The Acting Chairman (Mr. McCrossan): So you would not see the necessity of Schedule C banks, you would see that we could extend the limits for the other institutions.

Mr. Mulholland: That is why I have tried to avoid using terms like "banks", "trust companies" and stuck to "deposit-taking institutions". The labels tend to get you off in unproductive digressions.

The Acting Chairman (Mr. McCrossan): That was my final point; then I will go to Mr. de Jong. Your very last point, the complete separation of ownership of financial and non-financial enterprises, I assume that you have chosen your words carefully and you really are saying that a trust company could own a bank or a life company, because they are financial institutions, but a manufacturer should not.

Mr. Mulholland: You have interpreted it correctly.

The Acting Chairman (Mr. McCrossan): So you have no problems with any one of the so-called pillars owning any of the other so-called pillars?

Mr. Mulholland: I think what I am really suggesting is that Parliament would decide what actual powers deposit-taking institutions had. And I did not want to get into brokering who does what in this kind of a paper. What I am trying to put forward is a structure which has a fair amount of flexibility in it and is relatively simple to administer and hopefully will be safe.

Now, you can vary those powers from time to time and as time goes on the notion of what is appropriate probably will change. And if you want to have the full menu of financial powers available to everybody, then so be it. If you want to circumscribe it more narrowly, all right. Or if you want to provide stage dates by which these powers devolve and homogenize, so be it also. But along with that I think goes another important point, which is No. 7, that regardless of which of these functions or areas an institution chooses to be in, his corporate structure cannot be used to hide any activity from the surveillance of the regulatory authorities, which of course means that the need for complex corporate structures is diminished considerably because that is one of the reasons for having it.

The Acting Chairman (Mr. McCrossan): Right. I think there is a lot of agreement with that principle.

Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman. I note that on page 14, at the top of the page, and I quote here:

[Translation]

structure actuelle, s'ils maintiennent des réserves et sont soumis...

• 1720

M. Mulholland: S'ils sont prêts à accepter la même réglementation et les mêmes coûts de pénalisation que les autres prêteurs commerciaux, oui.

Le président suppléant (M. McCrossan): Vous ne voyez donc pas la nécessité de créer des banques de l'annexe C, et vous pensez qu'il serait possible d'élargir les pouvoirs des autres institutions.

M. Mulholland: C'est pourquoi j'ai essayé d'éviter de parler de «banques», «sociétés de fiducie» et que je n'ai parlé que d'«institutions de dépôt». Les étiquettes tendent à vous mener sur des tangentes improductives.

Le président suppléant (M. McCrossan): Encore une chose et puis je vais donner la parole à M. de Jong. Dans votre dernière proposition, vous recommandez une séparation totale de la propriété des entreprises financières et non financières; je présume que vous avez bien choisi vos mots et que vous voulez vraiment dire par là qu'une société de fiducie pourrait être propriétaire d'une banque ou d'une compagnie d'assurance, puisque ce sont des institutions financières, mais un fabricant ne le pourrait pas.

M. Mulholland: Votre interprétation est exacte.

Le président suppléant (M. McCrossan): Alors l'idée que l'un des prétendus piliers en possède un autre ne vous pose aucun problème?

M. Mulholland: Ce que je recommande, je crois, c'est que le Parlement décide quels sont les pouvoirs des institutions de dépôt. Je ne voulais pas dans ce genre de document me lancer dans les détails des rôles de chacun. Ce que j'essaie de proposer, c'est une structure suffisamment souple et relativement simple à administrer, tout en espérant qu'elle soit sûre.

Maintenant, on peut modifier ces pouvoirs de temps à autre, et avec le temps, la notion de ce qui convient ou non changera probablement. Et si vous voulez donner à chacun l'ensemble des pouvoirs dans le domaine financier, ainsi soit-il. Si vous voulez délimiter les pouvoirs plus étroitement, c'est très bien aussi. Ou, si vous voulez procéder à l'attribution des pouvoirs par étape, très bien. Mais en même temps, il faut tenir compte d'un autre point important, la recommandation n° 7, qui prévoit qu'indépendamment des fonctions ou des domaines d'activités que choisit une institution, sa structure sociale ne doit pas servir à cacher certaines activités aux autorités de réglementation; cela voudrait dire bien sûr que les structures sociales complexes seraient beaucoup plus rares, puisque l'une de leurs principales raisons d'être est de faire écran.

Le président suppléant (M. McCrossan): C'est cela. Je pense que nous sommes d'accord avec ce principe.

Monsieur de Jong.

M. de Jong: Merci, monsieur le président. Vous dites à la page 14 de votre mémoire:

[Texte]

Rather for economy and administration and consistency application, we believe there should be a single examining agency. Whatever compliance standards are established, they must have teeth . . .

That is a little different from what was presented to the committee this morning by the Canadian Bankers' Association, who would like to see, as I understood it, the separation between the CDIC and Mr. Kennett's operation. Could you expand a bit on that?

Mr. Mulholland: First of all, I should say that the industry is not monolithic. Divergencies of views have been known to occur. What I was really aiming at is it would be a mistake in my opinion to start to drift towards a situation where—I might be forgiven for using the United States as an example; I really do not want to throw bricks at them—state commissions have examining departments for state banks. The Comptroller of the Currency has examiners and instructions; the Federal Reserve Board has another one; the Federal Deposit Insurance Corporation has another one; the Farm Credit Operation has another one; the Savings and Loan Credit Operation has another one, etc., etc. I do not think it is wise to have that kind of proliferation; not only is it expensive but of course you get inconsistencies and you get financial institutions essentially bargaining over the regulatory environment they are going to live in. That should not be a part of the decision-making process. And institutions should not be allowed to ease into lenient jurisdictions.

Mr. de Jong: All right.

Mr. Mulholland: Now, the suggestion here was just for simple workability that the Deposit Insurance Corporation, rather than hiring another duplicate staff of examiners, could simply engage the Inspector General, if that is the agency, and he does the examining for them. He reports to that agency, and they take the ball from there. But what I would recommend against is having everybody set up their own departments of examiners. One of the other problems with it is that you tend to get very erratic quality in standards from the personnel. I would rather see one good one than half a dozen mediocre ones.

• 1725

Mr. de Jong: Well, that brings me to my next, sort of, series of questions. This committee has looked at various financial institutions which have gone up here, not only the CCB, but at various trust companies, etc. And I think what has struck us is the inadequacy of the regulators in this country. I mean they either did not have the manpower, or the mandate, or the right people to be on top of the situation.

Mr. Mulholland: In some places there was no examination.

Mr. de Jong: Exactly. You are beginning to answer my first question. What is your comment on the regulators in this country?

Mr. Mulholland: Well, you have really answered the question, if I may say so. It varies all over the lot.

[Traduction]

Plutôt, pour des raisons d'économie, de gestion et d'uniformité d'application, nous estimons qu'il ne devrait y avoir qu'un seul organe de vérification. Quelles que soient les normes d'application établies, elles doivent avoir de la force . . .

Ce n'est pas tout à fait ce que disait ce matin l'Association des banquiers canadiens qui, si j'ai bien compris, préférerait la séparation des fonctions de la SADC et du bureau de M. Kennett. Pouvez-vous nous expliquer cela?

M. Mulholland: Tout d'abord, il faut dire que notre secteur n'est pas monolithique. Il arrive que nous ayons des différences d'opinions. Ce que je voulais dire, c'est qu'à mon avis nous commettrions une erreur en créant une situation où—et l'on me pardonnera de citer les États-Unis en exemple; ce n'est pas que je tiens à leur lancer la pierre—les commissions d'État ont des départements chargés d'examiner les banques d'État. Le contrôleur de la monnaie a des examinateurs et des instructions; le *Federal Reserve Board* a un autre département; la *Federal Deposit Insurance Corporation* aussi; la *Farm Credit Operation* a son propre service; la *Savings and Loan Credit Operation* en a un autre, etc., etc. Je ne pense pas qu'il soit bon d'avoir une telle prolifération; non seulement cela coûte cher, mais la réglementation n'est bien sûr pas uniforme et les institutions financières font du marchandage pour relever d'un organe de réglementation plutôt que d'un autre. Cela ne devrait pas faire partie du processus décisionnel, et les institutions ne devraient pas pouvoir choisir les agences les plus permissives.

M. de Jong: Très bien.

M. Mulholland: Je suggérerais simplement pour faciliter les choses que la Société d'assurance-dépôts, plutôt que d'embaucher des examinateurs, fasse appel à l'inspecteur général, si c'est lui qui fait le travail, et lui demande de faire la vérification pour son compte. L'inspecteur général fait son rapport à la SADC qui, à partir de là, fait ce qu'elle a à faire. Mais ce que je recommanderais d'éviter c'est que chacun ait ses propres examinateurs. Un autre problème que cela engendre est l'inégale qualité du personnel. Je préférerais avoir un bon examinateur que 12 qui soient médiocres.

M. de Jong: Eh bien, cela m'amène à ma prochaine série de questions. Le Comité a examiné diverses institutions financières, non pas seulement la BCC, mais diverses sociétés de fiducie et autres. Ce qui nous a frappés, je crois, c'est l'insuffisance des organes chargés de la réglementation. Je veux dire par là que soit ils n'avaient pas le personnel nécessaire, ou le pouvoir, ou les dirigeants qu'il fallait.

M. Mulholland: Dans certains cas, il n'y a pas eu d'examen.

M. de Jong: Exactement. Vous avez commencé à répondre à ma première question. Que pensez-vous des organes chargés de la réglementation dans ce pays?

M. Mulholland: Eh bien, je pense que vous avez en fait répondu à la question. Cela varie de l'un à l'autre.

[Text]

Mr. de Jong: Right. Let us zero in a bit on the CCB. It is in the news, but this committee is concerned, as well, in terms of understanding what happened with the CCB, and in terms of the types of recommendation we will be making, and the relevance which the CCB has to the green paper and the proposals. Because I think there is much in the green paper that really depends upon the adequacy of the regulator and the regulating agencies.

Mr. Mulholland: It puts a very heavy burden on them.

Mr. de Jong: Exactly. I understand that your institution was involved as well in the initial bailout of the CCB.

Mr. Mulholland: That, of course, is not what it turned out to be.

Mr. de Jong: Quite true. Were you . . .

Mr. Mulholland: "Assistance" perhaps is an appropriate word.

Mr. de Jong: All right. Were you happy as sort of one of the partners in the assistance package?

Mr. Mulholland: Of course, we were not! I mean it is a distressing occasion.

Mr. de Jong: But at that time, were you happy with the information you thought the government had about the conditions of the CCB?

Mr. Mulholland: No.

Mr. de Jong: Were those expressed?

Mr. Mulholland: Yes.

Mr. de Jong: And what sort of response did you get at that time from Mr. Bouey and the federal officials?

Mr. Mulholland: Mr. Bouey . . . well, the function of the Bank of Canada is not in the regulatory area.

Mr. de Jong: True.

Mr. Mulholland: He has no staff or resources. He does not examine banks.

Mr. de Jong: Right.

Mr. Mulholland: The officer in charge of that responsibility is the Inspector General. Both other agencies of government and, on occasion, people like us, rely on him. He has the troops, so to speak, to do the job. And he is the only, I guess, federal officer who does.

Mr. de Jong: Yes.

Mr. Mulholland: And all the other participants essentially focus on that point.

Mr. de Jong: Right.

Mr. Mulholland: As did the government.

Mr. de Jong: Was Mr. Kennett involved in the conversations?

Mr. Mulholland: Oh yes. He attended all the meetings as did a number of other federal officials.

[Translation]

M. de Jong: C'est cela. Prenons plus précisément l'exemple de la BCC. On en parle aux nouvelles, mais le Comité voudrait également mieux comprendre ce qui est arrivé à la BCC, quel genre de recommandations il devra faire, et quelles sont les leçons à tirer de la BCC pour le Livre vert et nos propositions. Parce que je pense qu'une bonne partie du Livre vert dépend en réalité de la qualité des organes de réglementation et de leurs responsables.

M. Mulholland: C'est leur confier une très lourde charge.

M. de Jong: Exactement. Votre institution avait participé à l'opération de sauvetage de la BCC.

M. Mulholland: Bien entendu, cela n'a pas été un sauvetage après tout.

M. de Jong: C'est vrai. Avez-vous . . .

M. Mulholland: Il serait peut-être préférable de parler d'aide.

M. de Jong: Très bien. Étiez-vous contents d'être l'un des partenaires, en quelque sorte, dans ce programme d'aide?

M. Mulholland: Bien sûr que non! C'est une situation très triste.

M. de Jong: Mais à l'époque, étiez-vous satisfaits des renseignements qu'avait le gouvernement sur la situation à la BCC?

M. Mulholland: Non.

M. de Jong: L'avez-vous dit?

M. Mulholland: Oui.

M. de Jong: Et comment ont réagi, à ce moment-là, M. Bouey et les fonctionnaires fédéraux?

M. Mulholland: M. Bouey . . . eh bien, la Banque du Canada n'a pas un rôle régulateur.

M. de Jong: C'est vrai.

M. Mulholland: Elle n'a ni le personnel ni les ressources. Son rôle n'est pas d'examiner les banques.

M. de Jong: C'est vrai.

M. Mulholland: Cette responsabilité échoit à l'inspecteur général. Les deux autres organes gouvernementaux et, à l'occasion, des gens comme nous, comptent sur lui. Il a le personnel pour remplir ces tâches. Il est le seul agent fédéral, je crois, qui ait ces ressources.

M. de Jong: Oui.

M. Mulholland: Et tous les autres participants se tournent essentiellement vers lui.

M. de Jong: C'est cela.

M. Mulholland: C'est ce qu'a fait le gouvernement.

M. de Jong: M. Kennett a-t-il participé aux conversations?

M. Mulholland: Oh, oui. Il était présent à toutes les réunions, ainsi que plusieurs autres fonctionnaires fédéraux.

[Texte]

Mr. de Jong: Essentially, the private banks were, sort of, in a position where they had to accept his word as to the adequacy of the package.

Mr. Mulholland: Yes, that is a fair statement.

Mr. de Jong: I would assume that in that room there were some very knowledgeable people in the banking industry. And I would assume . . .

Mr. Mulholland: There were five of the six chief executives in that room for the entire three days, or for however long it went. plus other people from our organizations.

Mr. de Jong: I would assume they questioned him in quite some detail about how adequate the package was.

Mr. Mulholland: Yes.

Mr. de Jong: And that they had expressed their concern. In the end did they feel that, Well, if that was the opinion of the government and the regulator, Mr. Kennett, they might as well go along with it?

Mr. Mulholland: Most of the banks urged a complete examination rather than a partial one, and a complete examination of the entire loan portfolio of the bank.

Mr. de Jong: Before proceeding with the package?

• 1730

Mr. Mulholland: And offer personnel to assist in doing that, as we did; and we actually provided some personnel on the weekend, as I think all of the chartered banks did who would be under the direction of the Inspector General—not ourselves—and would of course take the necessary secrecy oaths and everything else, to provide the manpower to provide extra examination of the quality of the loan portfolio. What we were looking at is a segment of the loan portfolio. I believe it is fair to say it had been identified by the management of the bank, not by the regulators.

Mr. de Jong: Yes. And you wanted to go in and have a look at the other loan portfolio.

Mr. Mulholland: Yes. In hindsight that sounds like an even better idea today than it did then.

Mr. de Jong: I am sure.

How long would it have taken you to have discovered the true nature of the loan portfolio, had the government gone along with that suggestion?

Mr. Mulholland: Well, how long did it take Mr. Hitchman?

Mr. de Jong: I do not know.

An hon. member: Two months.

Mr. de Jong: No, I do not think it was two months.

Mr. Mulholland: No, it did not take that long.

[Traduction]

M. de Jong: En fait, les banques privées ne pouvaient faire autrement que d'accepter son évaluation de la situation.

M. Mulholland: Oui, on peut le dire.

M. de Jong: Je présume qu'il y avait dans cette pièce des gens très au courant du secteur bancaire. Et je présume . . .

M. Mulholland: Il y avait là cinq des six administrateurs en chef pendant les trois jours environ qu'ont duré les discussions. Il y avait également d'autres membres de nos organisations respectives.

M. de Jong: Et je présume qu'ils l'ont interrogé en détail sur la viabilité de l'opération.

M. Mulholland: Oui.

M. de Jong: Et ils lui ont fait part de leurs réserves. En fin de compte, ont-ils pensé qu'après tout, si tel était l'avis du gouvernement et du régulateur, M. Kennett, ils pouvaient aussi se lancer?

M. Mulholland: La plupart des banques ont vivement recommandé une vérification complète plutôt qu'une vérification partielle, ainsi qu'une vérification complète de tout le portefeuille des prêts de la banque.

M. de Jong: Avant de prendre les mesures d'aide?

M. Mulholland: Nous avons d'ailleurs proposé les services de nos employés pour le faire; nous avons en fait fourni du personnel pendant la fin de semaine, comme l'ont fait d'ailleurs, je crois, les autres banques à charte. Les employés relevaient alors de l'inspecteur général—et non des banques—et ils ont bien entendu fait les serments nécessaires et tout le reste; nous proposons donc de fournir la main-d'oeuvre pour mener à bien cet examen supplémentaire sur la qualité du portefeuille de prêts. Nous n'en avons examiné qu'une partie. Et je crois pouvoir dire que cette partie avait été choisie par la direction de la banque et non par le bureau de l'inspecteur général.

M. de Jong: Oui, et vous vouliez examiner le reste.

M. Mulholland: Oui. Maintenant, l'idée paraît encore meilleure que sur le moment.

M. de Jong: Je n'en doute pas.

Si le gouvernement avait accepté votre suggestion, combien de temps vous aurait-il fallu pour découvrir l'état véritable du portefeuille de prêts?

M. Mulholland: Combien de temps a-t-il fallu à M. Hitchman?

M. de Jong: Je l'ignore.

Une voix: Deux mois.

M. de Jong: Non, je ne crois pas.

M. Mulholland: Non, pas si longtemps.

[Text]

Mr. de Jong: Would it have taken a team, like the one you were proposing, a month and a half to have discovered the true nature of their loan portfolio?

Mr. Mulholland: No. You probably would have a pretty good idea in about three days.

Mr. de Jong: Exactly. Okay.

Mr. Mulholland: But that is a lot of manpower.

Mr. de Jong: Yes. But then a lot of dollars were involved.

Mr. Mulholland: You are so right.

Mr. de Jong: What reason was given for not proceeding with that?

Mr. Mulholland: Well, I guess a number. One, I guess, the bank objected to anybody from a competitor seeing its loan portfolio, which, in the circumstances, I feel foolish even mentioning a consideration like that, but that did come up.

Mr. de Jong: Any other reasons?

Mr. Mulholland: None that stick in my mind, because it never seemed to me to be a very compelling reason.

Mr. de Jong: Was there any reason like, we need this action right now?

Mr. Mulholland: You run out of time very quickly. While all of this is going on the clock is running and pretty soon it is Sunday and you are facing a decision by 6 o'clock Monday morning: Do you allow the bank to open, or do you send in the occupying forces? If we had more time, I guess we would have kept on pounding away on the point, but pretty soon you recognize that even if you got an agreement it was too late then to do it. If we had started on Friday... Well, actually, some of the people went in, I think, earlier. I think the Royal Bank sent some people in a day earlier to assist, at the request of the government officers. We were not asked for assistance until those meetings actually started. We provided some staff on that weekend to conduct a part of the examination of the portfolio, I think in Edmonton—somewhere in Alberta. And a number of the other banks also brought in people on the weekend to provide help.

Mr. de Jong: So right after agreement was reached on the package the various banks started to send in people?

Mr. Mulholland: No, it was even before an agreement had been reached.

Mr. de Jong: So when, in your opinion, was the true nature of the loan portfolio becoming apparent?

Mr. Mulholland: I do not think it became apparent until we read in the papers the report of Mr. Hitchman.

What you are dealing with is not facts. You are dealing with a lot of experienced people who have a seat-of-the-pants feeling from a lot of other indications that are indicative but

[Translation]

M. de Jong: Aurait-il fallu à une équipe comme celle que vous proposiez un mois et demi pour découvrir la véritable nature du portefeuille de prêts?

M. Mulholland: Non. On aurait pu avoir une assez bonne idée en trois jours environ.

M. de Jong: Exactement. Très bien.

M. Mulholland: Mais il aurait fallu une importante main-d'oeuvre pour cela.

M. de Jong: Oui, mais il y avait une somme importante en jeu.

M. Mulholland: Vous avez parfaitement raison.

M. de Jong: Quelles raisons a-t-on données à ce refus?

M. Mulholland: Plusieurs, je suppose. Entre autres, je crois, que la banque ne voulait pas que ses concurrents voient son portefeuille de prêts, ce qui, dans ces circonstances, me paraît parfaitement ridicule; mais c'est une des raisons que l'on a mentionnées.

M. de Jong: Y en avait-il d'autres?

M. Mulholland: Aucune dont je me souviens, car aucune ne m'a semblé véritablement valable.

M. de Jong: A-t-on donné comme raison l'urgence de la situation?

M. Mulholland: On est très vite à court de temps. Pendant que nous parlions, les aiguilles de ma montre tournaient, le dimanche est arrivé très vite; il fallait prendre une décision avant le lundi matin à 6 heures: fallait-il permettre à la banque d'ouvrir ses portes ou y envoyer les forces d'occupation? Si nous avions eu davantage de temps, je suppose que nous aurions continué à insister, mais nous avons fini par comprendre que même si nous obtenions un accord, il serait trop tard pour agir. Si nous avions commencé vendredi... En fait, certaines personnes ont commencé l'inspection plus tôt, je crois. Je crois que la Banque royale a envoyé des gens un jour avant à la demande des agents du gouvernement. On ne nous a demandé de l'aide que lorsque les réunions ont commencé. Nous avons envoyé du personnel pendant la fin de semaine pour faire une analyse partielle du portefeuille, à Edmonton, je crois ou quelque part en Alberta. Et certaines autres banques ont également envoyé de l'aide pendant la fin de semaine.

M. de Jong: Alors, les banques ont commencé à envoyer leurs employés sur place tout de suite après la signature de l'accord?

M. Mulholland: Non, cela a commencé avant même qu'il y ait une entente.

M. de Jong: Alors, à votre avis, quand a-t-on découvert la véritable nature du portefeuille de prêts?

M. Mulholland: Je crois que nous ne nous en sommes rendu compte qu'en lisant le rapport de M. Hitchman dans les journaux.

Nous n'avions pas de faits. Il y avait des gens d'expérience qui sentaient, d'après les nombreuses indications que quelque chose n'allait pas, mais ils n'avaient pas de preuves. Il y a des

[Texte]

not proof. And you have bank officers there who, from long experience, know when a piece of a portfolio smells. And there is a good chance there are a few eggs somewhere else in it.

Mr. de Jong: Right.

Mr. Mulholland: Second, all of the banks see transactions in the marketplace by each other, and they form an impression as to the quality standards of the bank—what it is doing and how it conducts its business. Also, some of the personnel were known to be officers of the large chartered banks who obviously have their own opinion as to their competence. These are all indicators. But that is what people like me have to make judgments on often, and that is why our advice is that you probably should look a little bit further and not accept too readily this definition. Now, we cannot tell you it is bad; we just tell you that, if we were doing it, we would not be comfortable without a further look.

• 1735

Mr. de Jong: Right.

Mr. Mulholland: On looking, it might turn out that we were wrong.

The Acting Chairman (Mr. McCrossan): This time around, we have closed the doors of the Northland Bank and we have assistance from the banks now for 10 days. You originally suggested that after three days we should have a pretty good idea of the quality of the known portfolio. Is it your impression, then, with 10 days having elapsed and with the help from the banks, that they would now have an accurate—

Mr. Mulholland: I would think experienced officers... I do not know how many there are in relation to the amount of work to be done, but if there are enough people on it and if they are experienced, knowledgeable people, they would have a pretty good idea in 10 days, I guess.

The Acting Chairman (Mr. McCrossan): One of the things we have had difficulty with as a committee is in getting some idea of the ultimate cost.

Mr. Mulholland: Mr. Chairman, one of the first things you see is the quality of the documentation, the quality of the record keeping and so on, and that becomes visible to an experienced credit officer almost in the first couple of hours.

The Acting Chairman (Mr. McCrossan): My final question goes back to the events of last spring. My recollection is that the dollar was under some pressure at that time or roughly around that time. To what extent was that a factor in putting together the bail-out?

Mr. Mulholland: I think there are some differences of opinion on that. The international implications of a bank failure were described and cited as a very important reason for doing something. Some of us did not find that a very persuasive argument. I did not, and some of my colleagues in the other banks did not. We felt this would be correctly assessed as a failure due to quite clear causes of a small member of the

[Traduction]

agents des banques qui, de par leur longue expérience, savent reconnaître un élément de portefeuille douteux. Ils savent qu'il y a alors de fortes chances de trouver quelques oeufs pourris ailleurs.

M. de Jong: C'est cela.

M. Mulholland: Deuxièmement, toutes les banques voient sur le marché les transactions qu'effectuent les autres, et elles se font une idée des normes de qualité de leurs concurrents, de ce qu'ils font et de la manière dont ils mènent leurs affaires. On savait en outre qu'il y avait parmi ces employés des agents des grandes banques à charte, qui, de toute évidence, s'étaient déjà formé une opinion personnelle quant à leur compétence. Ce sont là des indicateurs. Mais c'est souvent sur ce genre d'indicateurs que nous devons fonder nos jugements, c'est pourquoi nous vous conseillons d'aller fouiller plus loin, et de ne pas vous contenter de cette définition. Nous ne pouvons vous affirmer que c'est mauvais; tout ce que nous pouvons vous dire, c'est que si nous le faisions, ce ne serait qu'après avoir examiné la question de plus près.

M. de Jong: Très bien.

M. Mulholland: Peut-être s'avérerait-il, à l'examen, que nous avions tort.

Le président suppléant (M. McCrossan): Cette fois-ci, nous avons forcé la banque Northland à fermer ses portes et pendant 10 jours les banques nous donneront leur aide. Vous disiez tout à l'heure qu'au bout de trois jours, nous devrions pouvoir nous faire une bonne idée de la qualité du portefeuille connu. Pensez-vous alors qu'au bout de 10 jours, et avec l'aide des banques, on a une idée précise...

M. Mulholland: Je pense qu'avec des gens qui ont de l'expérience... Je ne sais pas combien d'employés ont été affectés à ce travail, mais s'il y en a suffisamment et qu'ils sont compétents et expérimentés, je pense que 10 jours devraient leur suffire pour avoir une idée assez précise.

Le président suppléant (M. McCrossan): Le Comité a du mal à savoir à combien se montera approximativement l'addition.

M. Mulholland: Monsieur le président, l'une des choses qui saute aux yeux, c'est la qualité de la documentation, de la comptabilité et autres, et il ne faut guère plus de quelques heures à un spécialiste du crédit pour porter un jugement.

Le président suppléant (M. McCrossan): Ma dernière question porte sur les événements du printemps dernier. Si j'ai bonne mémoire, le dollar était à l'époque sous pression; dans quelle mesure ce facteur a-t-il pesé dans la balance pour décider du renflouage?

M. Mulholland: Les opinions divergent sur ce point. Effectivement, il a été question des conséquences au plan international d'une faillite bancaire, conséquences qui ont été invoquées en faveur d'une opération de ce genre, mais certains d'entre nous ont trouvé cet argument peu convaincant. J'ai été de ceux-là, ainsi que certains de mes collègues des autres banques. Nous estimions que cette faillite serait persue dans

[Text]

system and had no systemic implications whatsoever. We were far more concerned about the linkage in the relationships in western Canada amongst the western banks, the credit unions, the small trust companies, the municipalities, the central credit unions.

In the process the first day, we insisted on seeing the books, so to speak; that is, we got the bank management in and we said we wanted to see the names and the amounts, and if we were to let this bank go under, who would suffer the damage and how much. The conclusion most of us came to, I think, is that we were not prepared to see the secondary and tertiary consequences that a failure would entail. A number of us, including me, were not concerned about the international implications at all. Now, that is a judgment.

Mr. de Jong: There were other questions I was going to come to, but let me just round off this line of questioning on what the effects would have been had the bank gone under then compared to what the effects are with the bank going under now. Is there much of a difference?

Mr. Mulholland: Obviously, a lot of those people, probably a lot of those names we were looking at, are not on the books any more because the Bank of Canada has obviously replaced a substantial number of depositors. I have no idea who, because my information is no more recent than last March.

Mr. de Jong: Right. So in other words, depositors were tipping out and the Bank of Canada was replacing them and becoming, I imagine, the major depositor.

Mr. Mulholland: If I could make a point, this bank had a very small retail deposit base; it had mostly what we call a wholesale deposit base.

Mr. de Jong: Right.

Mr. Mulholland: Depositors behave differently. Retail depositors are very, very stable; they tend to be quite loyal to their banks. Even when they complain bitterly and write me letters about the service, very few of them really change, and a reassuring statement from a government official is taken at face value by 98 out of 100 people. They are respected; they are trusted, and if the governor or the Minister of Finance or somebody says they have nothing to worry about, a vast majority of people will take that at face value. Professional depositors have exactly the opposite reaction. When you say you will support the institution come hell or high water, you have removed one of the main constraints on them. They now know that if they take their money out the institution will not falter because of them. So you have removed that inhibition.

• 1740

Secondly, the last thing most professional depositors, like a corporate treasurer, want is to buy trouble. He will not get fired for not getting an extra quarter on his balances, but he probably is going to get fired if he loses their surplus cash by depositing in an institution that fails. So the first thing he is going to do is to take his money elsewhere, particularly when

[Translation]

ses justes perspectives, c'est-à-dire comme celle d'une petite banque, et qu'elle n'aurait aucune répercussion sur l'ensemble du système bancaire. Ce qui nous préoccupait bien davantage, c'était le lien étroit, dans l'Ouest du pays, entre les banques de cette région, les coopératives de crédit, les petites sociétés de fiducie, les municipalités et les coopératives centrales de crédit.

Dès la première journée, nous avons insisté pour consulter les documents comptables. Nous avons convoqué la direction de la banque en exigeant de connaître les noms et les montants, afin de savoir quelles seraient les pertes et qui les subirait, si la banque déposait son bilan. La plupart d'entre nous en ont conclu, je crois, que nous n'étions pas disposés à accepter les conséquences secondaires et tertiaires qu'une telle faillite entraînerait. Certains d'entre nous—dont j'étais—ne craignaient nullement les répercussions internationales, mais c'est là affaire de jugement.

M. de Jong: Il y avait d'autres questions que j'allais vous poser, et je vais simplement mettre un terme à cette série de questions en vous demandant quelle différence il y aurait eu avec la situation actuelle si la banque avait fait faillite à l'époque. Y a-t-il vraiment une différence sensible?

M. Mulholland: Il est évident qu'un grand nombre de ces gens, ces noms dont nous examinons la liste, ne se trouvent plus sur les registres parce que la Banque du Canada a pris la place d'un grand nombre de déposants. Je ne sais qui ils sont, parce que mon information date de mars dernier.

M. de Jong: Autrement dit, les déposants retiraient leur épingle du jeu, et la Banque du Canada prenait leur place en devenant, sans doute, le principal déposant.

M. Mulholland: Je voudrais simplement vous signaler que cette banque a un portefeuille très restreint de petits dépôts; c'était plutôt une banque pour gros déposants.

M. de Jong: C'est exact.

M. Mulholland: Les déposants ont des comportements différents: les petits déposants sont très stables et ont tendance à être fidèles à leur banque. Même lorsqu'ils ont des récriminations et m'adressent des lettres indignées sur le service, peu d'entre eux changent de banque, et l'écrasante majorité prend pour argent comptant une déclaration rassurante d'un haut fonctionnaire. Ces banques sont respectées, on leur fait confiance, et si le Gouverneur ou le ministre des Finances ou une autre personnalité rassure les gens, la majorité se rassurera. Il en va tout autrement des déposants professionnels, qui se sentent libérés lorsque vous leur dites que, quoi qu'il arrive, vous soutiendrez l'institution financière. C'est pour eux le signal que s'ils retirent leurs fonds de la banque, ils ne causeront pas sa faillite. Vous supprimez donc de la sorte un garde-fou.

Par ailleurs, s'il est une chose que la plupart des déposants professionnels veulent éviter, c'est de prendre des risques. Un trésorier de société, par exemple, ne risque pas de se faire renvoyer si l'intérêt est un peu moins élevé, mais s'il perd les fonds en excédent de sa société en les déposant dans une institution branlante, il peut se préparer à faire ses valises. Il se

[Texte]

you have reassured him that the institution will go on anyway. The psychology is totally different.

Mr. de Jong: I see.

Mr. Mulholland: The governor has a terrible dilemma in a case like that. On the one hand he has a responsibility for the stability of the system and to support, with liquidity, banks; on the other hand he has to face these psychological consequences of that kind of a depositor taking flight the minute he in effect provides an assurance that you will not bring the roof down if you fly.

Mr. de Jong: Right.

Mr. Mulholland: That is a very, very difficult position to be in.

Mr. de Jong: Okay.

The Acting Chairman (Mr. McCrossan): You have indicated that you have some more questions. Our staff have indicated that they would like to ask some questions. I have not seen any members asking yet so I could let our staff ask a few questions and then, depending on the time . . .

Mr. de Jong: Could I ask my last question in this round?

The Acting Chairman (Mr. McCrossan): Okay.

Mr. de Jong: Just going back to when you were meeting with the other bankers and with the government on the package, was there any discussion at all, after the decision was made to go ahead with a rescue attempt, to change the policy and the management of the bank?

Mr. Mulholland: Yes, there was some.

Mr. de Jong: And what was the result of that discussion?

Mr. Mulholland: I guess the result of the discussion was that at that moment in time you had to have some kind of a management and if you fired the management then who was going to manage it. I think there was a general recognition that changes would have to be made and should be made, but you have to have somebody who is going to open the doors and to have some kind of machinery.

The strength of the views varied. You have six people with six different opinions. Some banks were very, very strong and wanted almost immediate action; others were counselling to take it easy, to deal with one problem at a time, to get this one out and then address that. But I do not see, in retrospect, that much was actually done about that.

Mr. de Jong: Right. I understand that there was no change in management, that the Minister tried to get different people to sit on the board but she was not very successful at that. So essentially the bank continued with the same management—and the same types of practices, I would assume—that had existed before.

Mr. Mulholland: I do not really know.

[Traduction]

précipitera donc pour placer ailleurs les fonds dont il est responsable, et ce d'autant plus qu'il sait que cela n'a pas de conséquence pour l'institution. Vous avez affaire là à une psychologie toute différente.

M. de Jong: Je vois.

M. Mulholland: Dans un cas de ce genre, le gouverneur se trouve placé devant un dilemme bien embarrassant: d'une part, il doit assurer la stabilité du système et financièrement soutenir les banques, mais d'autre part, il doit prévoir les réactions psychologiques de ce genre de déposants, qui, tels des rats, quittent le navire sitôt que vous leur assurez qu'il ne sombrera pas.

M. de Jong: Bon.

M. Mulholland: C'est une situation très inconfortable.

M. de Jong: Bien sûr.

Le président suppléant (M. McCrossan): Vous avez dit que vous aviez encore des questions, et nos recherchistes ont également fait savoir qu'ils aimeraient poser certaines questions. À ma connaissance, il n'y a pas d'autres députés qui aient des questions, de sorte que je vais donner la parole aux recherchistes et, selon le temps qui . . .

M. de Jong: Puis-je poser ma dernière question pour cette série?

Le président suppléant (M. McCrossan): Allez-y.

M. de Jong: Revenons donc à l'époque où vous avez rencontré les autres banquiers et le gouvernement pour discuter du renflouage: lorsque ce dernier a été décidé, a-t-il été question de changer la politique et la direction de la banque?

M. Mulholland: Oui, effectivement.

M. de Jong: Quelles ont été les conclusions de cette discussion?

M. Mulholland: Nous avons pensé qu'il fallait bien quelqu'un pour diriger la banque, et à qui confier cette tâche si on congédiait l'équipe actuelle? Il paraissait évident que la nécessité de changements s'imposait, mais il faut bien quelqu'un pour mettre tout cela en place.

Les opinions différaient: sur six personnes, il n'y en avait pas deux du même avis. Certaines banques exigeaient une intervention quasi immédiate, d'autres, plus modérées, conseillaient de traiter de chaque problème en son temps; mais rétrospectivement, il ne me semble pas qu'on ait fait grand chose.

M. de Jong: Bon. Donc, il n'y a pas eu de changement de direction, la ministre a essayé, sans grand succès, d'obtenir que d'autres personnes siègent au conseil d'administration. La banque a donc continué, pour l'essentiel, à poursuivre ses activités avec la même direction et on s'est retrouvé dans la même situation qu'avant.

M. Mulholland: À vrai dire, je n'en sais rien.

[Text]

The Acting Chairman (Mr. McCrossan): Just for notification, I propose to adjourn this session at 5.50 p.m. and my staff have some questions so, Mr. Mulholland, you have some idea of how much longer you have to put up with us.

Mr. Mulholland: That is welcome because I have a little child with a birthday today at home and I promised to get home before bedtime.

The Acting Chairman (Mr. McCrossan): Mr. Madden, please go ahead.

Mr. Madden: Mr. Mulholland, in your brief you have characterized the Canadian system as one of the soundest and one of the safest in the industrial world.

Mr. Mulholland: No, I said the world.

Mr. Madden: In the world; I thought you said the industrial world. In any event . . .

Mr. Mulholland: That is an easy statement to make.

Mr. Madden: —you have also lamented the fact that there is no rationale in the green paper for some major structural changes, and then you went on to say that before introducing structural changes you would like to see changes in deposit insurance and some minimal standards.

What advice would you give this committee with respect to the types of structural changes you would like to see introduced into the Canadian financial system?

Mr. Mulholland: It is a hot issue of course, who does what to whom, which I do not think is the issue that is most important to the public. As long as the most services are available to them in a reasonably convenient fashion, they really do not care about this fighting over the swag among financial institutions. They want to be sure that it works and it is safe.

We are not, in our bank, particularly eager to get into everybody else's business, but we are willing to if that is the way the environment is going to unfold. We have to for competitive reasons.

• 1745

There is a great deal of pressure, it seems to me, to get into our business, which is basically deposit taking and commercial and personal lending. You have to have an open system. It is a political imperative. You cannot have a closed club. So if you are not reading a lesson that you have to be a little careful about who starts up financial institutions and what standards they meet, I do not think you are following current events. One way of opening up the system and keeping it constantly open for competitive reasons and to protect the public is of course to allow openness amongst the various participants from different sectors; which has, competitively speaking, the same result, although hopefully they have a little more experience than rank beginners at it and it is a little safer.

[Translation]

Le président suppléant (M. McCrossan): Pour votre gouverne, je vous signale que j'ai l'intention de lever la séance à 17h50. Les recherchistes ont des questions à vous poser, monsieur Mulholland; vous savez donc combien de temps il va vous falloir nous supporter.

M. Mulholland: J'en suis heureux, car nous fêtons chez moi l'anniversaire d'un de mes enfants, et j'ai promis de rentrer avec qu'on ne le mette au lit.

Le président suppléant (M. McCrossan): Monsieur Madden, vous avez la parole.

M. Madden: Dans votre mémoire, monsieur Mulholland, vous affirmez que le système canadien est l'un des plus solide et des plus sain du monde industriel.

M. Mulholland: Non, j'ai dit du monde.

M. Madden: Bon, du monde, excusez-moi. Quoi qu'il en soit . . .

M. Mulholland: C'est une assertion qu'il est facile de faire.

M. Madden: . . . vous déplorez également qu'il n'y ait pas, dans le Livre vert, de justification pour introduire de grands changements structureaux, et vous ajoutez qu'avant d'introduire ces changements, vous aimeriez voir modifier les règles de l'assurance-dépôt et certaines normes minimales.

Quel conseil donneriez-vous au Comité quant aux changements structureaux que vous voudriez voir introduire dans le système financier canadien?

M. Mulholland: C'est une question épineuse, bien entendu, de décider qui intervient sur quoi, mais ce n'est pas le plus important pour le public. Tant que celui-ci peut disposer de la plupart des services de façon relativement commode, il se soucie très peu de la lutte que se livrent les institutions financières entre elles. Tout ce qui le préoccupe, c'est que cela fonctionne et qu'il n'y ait pas de danger.

Notre banque ne tient pas particulièrement à mettre son nez dans les affaires des autres, mais nous y sommes disposés si la nécessité s'impose. Il le faut pour des raisons de concurrence.

On se presse aux portes pour pratiquer le commerce des dépôts et des prêts commerciaux et personnels, mais c'est un impératif politique que d'avoir un système ouvert. Vous ne pouvez pas avoir un club exclusif. Mais si vous n'avez pas compris qu'il faut exercer un peu de circonspection avant d'autoriser quelqu'un à mettre sur pied une entreprise financière, et imposer certaines normes, c'est que vous ne suivez pas de près les événements actuels. L'une des façons d'élargir le système et de le maintenir ouvert pour des raisons de concurrence et pour protéger le public est, bien entendu, de permettre que le système reste ouvert aux participants de différents secteurs, ce qui a le même résultat au plan de la concurrence, mais encore faut-il espérer qu'ils sont un peu plus expérimentés que des débutants et qu'ils présentent plus de sécurité.

[Texte]

If the trust companies are really hell-bent on getting into commercial lending, I am not particularly inclined to go to the wall to prevent them. But we do feel very strongly that they should do it under the same circumstances of competitive and regulatory burdens as the rest of us. If they are willing to accept that, then as far as I am concerned they can play too. I do not see any great problem with letting banks perform fiscal agency services if they want to. I am not sure they really want to; but that seems relatively harmless.

When you get into the securities area, I get a little more nervous. It is a practical necessity. Taking the banks out of government bond underwriting and so on would be a disaster in the marketing of federal and provincial bonds, and I do not think the Governor would like that much, because we sell a lot of bonds.

Getting into equity underwriting I would not really like to see in a deposit-taking institution.

Corporate debt underwriting... you should have special regulatory conditions if you are going to engage in that, because you are taking some special kinds of risks.

Stockbroking... I really do not care. It is not something we particularly find attractive or would go rushing into. Obviously other institutions feel differently about it. I do not see anything really wrong with simply letting them make up their minds.

Networking, which is a big, popular concept and a buzzword, as far as I am concerned, is simply a matter of using a distribution system as efficiently as possible and not doubling up on it and causing more expense, which ultimately gets passed on to consumers. If you can deliver more services through the same distribution system, that is better service at lower cost. So there is something to that.

Reading the record, I gather one of the members is concerned about tied sales; and that is something you ought to be concerned about. Obviously some kind of protection should be in there so that you do not essentially force a customer to take something he does not want to get something he needs. That is an elementary kind of protection you have to incorporate.

With networking generally I do not see any great philosophical issues. It is just a matter of nuts and bolts efficiency and making sure it is not used unfairly.

Mr. Brian Carter (Consultant to the Committee): Mr. Mulholland, as we are all well aware, the chartered banking system in this country and a number of our large trust and life insurance firms are major players in international capital markets. Do you see any specific proposals in the green paper and its technical supplement that create problems for the international operations of Canadian banks?

Mr. Mulholland: I think that is a very good question. Probably the most important thing would be the effect it has on the long-term environment and the strength of the system. If you have a basically weak system, you are not going to be very competitive outside your own borders; maybe not even

[Traduction]

Si les sociétés de fiducie tiennent vraiment à tout prix à se lancer dans le prêt commercial, je n'ai pas l'intention de me faire tuer pour les en empêcher. Mais nous considérons qu'elles devraient se plier aux mêmes règles de concurrence et aux mêmes contraintes que nous autres. Si elles sont disposées à accepter cela, je ne vois pas d'inconvénient à leur participation. Je ne vois pas pourquoi des banques n'assureraient pas les mêmes services fiscaux si elles en manifestent l'intention, bien que je ne sois pas certain qu'elles le veuillent; mais je n'y vois pas grand danger.

En revanche, j'ai plus d'appréhension quand on en arrive aux titres. C'est une nécessité pratique. Ce serait un désastre que de retirer aux banques la souscription des obligations de l'État, et je ne crois pas que le gouverneur apprécierait beaucoup cela, car nous vendons un grand nombre d'obligations fédérales et provinciales.

Je n'aimerais pas beaucoup que les institutions de dépôt participent à la souscription de capitaux.

Quant à la souscription des dettes des sociétés... Des règles spéciales s'imposeraient, car vous prenez là certains risques bien précis.

Quant aux opérations sur les valeurs mobilières... Je n'ai vraiment pas d'opinion bien précise. Cela ne nous attire pas particulièrement, et nous ne nous précipiterions pas pour le faire, encore que d'autres voient les choses différemment. Je ne vois pas l'inconvénient à leur laisser la décision.

Les opérations par réseau, dont on parle beaucoup et qui paraît riche de promesse, me semblent tout simplement une façon aussi efficace que possible d'utiliser le système de distribution sans double emploi et frais supplémentaires, qui sont finalement à la charge des consommateurs. Si le même système de distribution vous permet d'augmenter le nombre de services offerts, vous faites baisser le prix de ce service, ce qui est appréciable.

Je vois dans le compte rendu que l'un des députés s'inquiète des ventes assorties de conditions, et à juste titre. Il conviendrait, de toute évidence, d'introduire un facteur de protection afin que l'on n'oblige pas les clients à prendre une chose dont ils ne veulent pas pour obtenir ce qu'ils veulent. C'est là une protection élémentaire, qui doit être introduite dans le système.

Je ne vois pas de grande difficulté aux opérations en réseau; c'est une simple question d'efficacité, et il convient d'empêcher les abus.

M. Brian Carter (consultant du Comité): Monsieur Mulholland, nous savons tous que les banques à charte et certaines de nos grandes sociétés de fiducie et d'assurance jouent un rôle très important sur les marchés internationaux de capitaux. Certaines propositions du Livre vert et de son supplément technique risquent-elles de causer des difficultés pour les transactions internationales des banques canadiennes?

M. Mulholland: C'est une excellente question. La conséquence la plus importante serait probablement l'effet, à long terme, sur la vigueur du système. Si vous avez un système fondamentalement faible, vous ne serez pas très compétitif à l'étranger, et peut-être même pas dans votre pays. Il existe

[Text]

within them. Obviously there are marginal things, such as how complex the regulatory environment is and so on and so forth. But I guess the biggest consideration is whether or not you have a strong vital competitive system which is well able, in terms of resource and everything else, to compete with foreign competitors, or whether you have a relatively weak one. I think that is how I would tend to analyse this. Frankly, I do not think the green paper environment is going to contribute generally, in a broad sense, to a stronger financial system in Canada.

• 1750

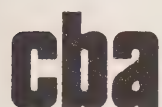
The Acting Chairman (Mr. McCrossan): Thank you very much Mr. Mulholland. As I indicated, I wanted to end at 5.50 p.m. I would remind committee members that we are meeting again tonight at 8 o'clock to hear additional witnesses. This meeting stands adjourned to the call of the Chair.

[Translation]

certes des facteurs marginaux, par exemple le degré de complexité des règles qui régissent l'environnement, et autres facteurs de ce genre. Mais la question la plus importante, c'est de savoir si vous avez ou non un système concurrentiel plein de vigueur et de vitalité capable, en matière de ressources entre autres, de soutenir la concurrence avec l'étranger, ou si votre système est relativement faible. C'est sous cette lumière que je verrais la question. En toute franchise, je ne vois guère comment le Livre vert contribuerait, d'une façon générale, à renforcer le système financier canadien.

Le président suppléant (M. McCrossan): Je vous remercie beaucoup, monsieur Mulholland. Il est 17h50; je vais donc, comme convenu, lever la séance. Je rappelle aux membres du Comité que nous reprenons nos travaux ce soir à 20 heures, pour entendre d'autres témoins. La séance est levée jusqu'à nouvel ordre.

APPENDIX "FNCE-50"



The Canadian Bankers' Association

COMMENTS ON THE INTERIM REPORT
OF THE ONTARIO TASK FORCE ON
FINANCIAL INSTITUTIONS

APRIL 1985

P.O. Box 348, 2 First Canadian Place, Toronto M5X 1E1 (416) 362-6092
Suite 675, 1981 McGill College Ave., Montreal H3A 2X2 (514) 282-9480

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>
EXECUTIVE SUMMARY	
I INTRODUCTORY REMARKS	
II RESPONSES TO QUESTIONS POSED BY THE TASK FORCE	
A. Conflicts of Interest	
(i) Conflicts Associated with "Self-Dealing"	
(ii) Conflicts Associated with Co-Mingling Financial Functions	
B. Solvency	
C. Concentration of Power	
D. Regulatory Approaches	
E. Jurisdiction	
F. Internationalization of Markets	
G. Ownership	
H. Technology	
I. Consumer Demand	
III COMMENTS ON SPECIFIC RECOMMENDATIONS	
A. Revisions to the Conflict of Interest Provisions of the Loan and Trust Corporations Act	
B. Ontario's Short-Term Regulatory Approach to Quebec-Based Insurance Companies	
C. Current Government Policy Toward Credit Unions	
D. Intergovernmental Consultation on the Regulation of Financial Institutions	
IV OTHER COMMENTS	
V CONCLUDING REMARKS	

EXECUTIVE SUMMARY

- . In an evolutionary sense, the trend toward financial market integration cannot be stopped. Accordingly, the challenge facing policy makers is to "manage" the trend to ensure that it is the consumer who is the ultimate beneficiary of change and that change contributes to the financial system's dual goals of solvency and efficiency.
- . To enhance solvency, we recommend that deregulation proceed gradually, in a balanced manner and within the context of a regulatory framework designed to deal with an integrated financial marketplace.
- . Improved prudential regulation will be essential and should include more frequent and rigorous monitoring of capital adequacy, liquidity and solvency data. It should also include more stringent public disclosure rules.
- . With respect to market efficiency, it is essential that financial market trends be managed in a way which promotes equal and fair competition between institutions. This means that all institutions must have access to broadened powers at the same time and that the same rules must apply to all institutions offering similar services.
- . Another concern associated with the trend toward financial market integration is the increased potential for self-dealing and conflicts of interest which, ultimately, will affect the solvency of financial institutions and the stability of the financial system as a whole.
- . To reduce the opportunity for self-dealing, the banks favour wide ownership of the financial conglomerates which will emerge in a deregulated environment.
- . However, to the extent that it may be impracticable to apply the same ownership rules to all institutions, we strongly recommend that, at the very least, the regulations governing self-dealing be tailored to the degree of concentration of ownership of the institutions. In our view, closely-held institutions should be subject to more stringent self-dealing regulation than their widely-held counterparts.

- . Similarly, to deal with conflicts of interest in a deregulated environment, we envisage a flexible regulatory framework in which fully diversified institutions are subjected to more stringent conflict-of-interest rules than institutions which choose not to combine several "core" functions under a single roof or within the same conglomerate.
- . Effective management of the changes shaping financial markets will also require a high level of federal-provincial collaboration. The federal government, in its recently released discussion paper on financial institutions, has indicated its commitment to federal-provincial consultation. We fully support the approach recommended by the Ontario Task Force to achieve greater federal-provincial harmonization.

I INTRODUCTORY REMARKS

The Canadian Bankers' Association is pleased to have this opportunity to comment on some of the questions raised and recommendations made in the interim report of the Ontario Financial Institutions Task Force (the Dupré report). This report is to be commended for its insightful analysis of the forces shaping financial markets and the policy issues raised by the evolving integration of financial institutions. The Task Force starts with a fundamentally sound view of the structure and operation of the Canadian financial system. This, in turn, is critical to an effective analysis of how the system could and should evolve. We agree with the Task Force's view that the primary function of any financial system is the allocation of savings for productive purposes in a manner which maximizes efficiency without compromising solvency. We also agree that investor confidence is critical in enabling the financial system to function in this manner.

Having established the broad parameters within which the financial system operates, the Task Force goes on to question whether or not the trend toward integration of financial functions will contribute to the system's dual goals of solvency and efficiency. This leaves the impression that Canada has some basic choice in the matter. Our industry believes that, in an evolutionary sense, the trend toward market integration cannot be stopped altogether and that the challenge is to do it well.

In fact, the banks are of the view that the term "four pillars" has never been an accurate and comprehensive description of the structure of Canadian financial markets.

As the Task Force itself acknowledges, a "high degree of ... overlap already exists"¹ between the functions of the so-called "four pillars". We estimate, for example, that conglomerates combining two or more "four pillars" functions under a single corporate roof account for approximately 30% of Canadian dollar financial industry assets² and, as such, represent a very significant sector of the financial services industry currently operating outside the "four pillars" structure.

In our view, reversing the considerable integration which has already taken place would require a very high degree of federal/provincial collaboration. It would also require a commitment on the part of policymakers to roll back the closely-held ownership structures which have permitted the emergence of financial conglomerates. This is a course of action which governments have thus far been unwilling to adopt and which the Task Force itself recommends against. In fact, the recently-released federal discussion paper on "The Regulation of Canadian Financial Institutions" clearly states government's intention not to impose a 10% ownership restriction on non-bank financial institutions.

Since, in an evolutionary sense, the integration trend cannot be stopped, the challenge facing the Task Force will be to determine how to "manage" the trend so as to ensure that it contributes to the financial system's dual goals of solvency and efficiency. To this end, federal/provincial collaboration will be essential and we fully support the interim report's recommendations in this area.

¹ Interim Report of the Ontario Task Force on Financial Institutions, p. 9.

² See Appendix A. This calculation includes assets under the administration of trust and insurance companies.

Furthermore, we offer some specific recommendations for enhancing solvency in an integrated financial marketplace in Section II B of this brief. With respect to efficiency, it is clear that broadening the powers of all institutions will enhance competition in those "core" markets which were effectively sheltered from competition in the past and will improve efficiency in the delivery of those "core" services to the public. However, in order for this to happen, all institutions, including the banks, must be given access to broadened powers at the same time and this is a message which we will be emphasizing in our submission to the federal government on its recently-released discussion paper on financial regulation. Providing only certain institutions with selected access to these powers, as proposed in the federal discussion paper, would detract from market efficiency and would unnecessarily limit the range of products and services available to the consumer. It would also have a negative impact on the competitive strength of institutions which are not permitted to expand their range of services and would clearly be inequitable, a situation which would only lead to further calls for legislative adjustment.

It is in the context of this "level playing field" principle that all of our subsequent comments should be viewed. These comments are organized under the following three headings:

- . Responses to Questions Posed by the Task Force
- . Comments on Specific Recommendations
- . Other Comments

For ease of reference, Section II of this brief presents our responses to the major questions posed by the Task Force under headings which align with those appearing in the interim report, as follows:

- (a) Conflict of Interest
- (b) Solvency
- (c) Concentration
- (d) Regulatory Approaches
- (e) Jurisdiction
- (f) Internationalization of Markets
- (g) Ownership
- (h) Technology
- (i) Consumer Demand

Having addressed the questions raised under each of these headings, we will comment, in Section III, on the Dupré report's major recommendations, as follows:

- A. Recommended Revisions to the Conflict of Interest Provisions of the Loan and Trust Corporations Act.
- B. Proposed Regulatory Approach to Quebec-Based Insurance Companies.
- C. Proposals Governing Ontario Credit Unions.
- D. Intergovernmental Consultation.

II RESPONSES TO QUESTIONS POSED BY THE TASK FORCE

A. Conflicts of Interest

There are two major types of conflict of interest which need to be distinguished, as follows:

(i) Conflicts Associated with "Self-Dealing":

The first type of conflict relates to the problems caused by "self-dealing" on the part of those in a position to control a financial institution. This type of conflict is most pronounced in a closely-held financial institution and has been associated with the majority of financial sector failures in recent years. It is also of paramount concern in considering whether or not cross-ownership between the "real" and "financial" sectors of the economy should be allowed.

One approach to addressing the problem of "self-dealing" calls for a prohibition against closely-held ownership and a strict segregation of the "real" and "financial" sectors of the economy. As set out in Section II G of this brief, we would favour imposing ownership limits at the level of the ultimate financial holding company. However, this is an approach which governments have been unwilling to adopt, as evidenced in the failure of the recently-released federal discussion paper to limit ownership or to require a dismantling of the many real/financial conglomerates which already exist in Canada.

An alternative approach to reducing the problems associated with "self-dealing" is through regulation. This is the approach recommended by the Task Force in its interim report. In our view, in order for this approach to be effective, it will be essential to differentiate between closely-held and widely-held institutions in developing a regulatory framework to control conflicts. As recent history attests, closely-held institutions are clearly susceptible to a greater risk of "self-dealing" than their widely-held counterparts and this risk differential should be reflected in legislation.

Accordingly, we believe that, as a general principle, the more concentrated the ownership, the more specific and rigorous the rules designed to prevent self-dealing should be.

(ii) Conflicts Associated with Co-Mingling Financial Functions:

A second type of conflict can arise when the "core" financial functions of previously distinct institutions are allowed to merge under a single corporate roof. These conflicts are well documented and are familiar to the Task Force.

One approach to controlling these conflicts is the traditional approach which involves erecting institutional barriers around the protected "core" functions. As a general rule, we believe that this approach is no longer sustainable, as governments have not historically been willing to take the actions necessary to continue to preserve the "four pillars" structure.

Another approach to controlling these conflicts is through regulation. Indeed, this approach is already in use in dealing with the serious conflicts of interest which currently exist between investment dealers' underwriting and securities brokerage activities. While we support this approach, we feel that if regulation is to be an effective tool there will be a need to differentiate between institutions in developing and applying conflict of interest rules. We envisage a flexible regulatory framework in which fully diversified institutions are subjected to more stringent conflict of interest rules than institutions which choose not to combine several "core" functions under a single roof.

B. Solvency

Another issue which arises in discussing the trend toward financial market integration is the possible negative impact of this trend on the solvency of financial institutions. Surprisingly, this issue was not dealt with in a substantive way in the federal discussion paper.

In our view, the dismantling of financial sector barriers is most likely to have a negative impact on solvency if it takes place suddenly, rather than gradually. It seems certain that, if deregulation proceeds rapidly, the risk of financial sector failures will increase as firms scramble to penetrate markets hastily in which they have little or no expertise and where they face ever-increasing competition. For many institutions, these factors will offset the beneficial impact of better risk diversification made possible through broadened market access. Certainly, in the U.S., which has moved more quickly along the path to financial deregulation than Canada, the financial losses associated with rapid expansion by conglomerates into new and unfamiliar financial markets have been extremely high. Gradual deregulation, on the other hand, would allow firms time to adapt to changing market conditions.

We are also concerned that market deregulation will adversely affect solvency, if it takes place "unevenly". In other words, if deregulation results in broader powers being conferred on certain institutions while others remain restrained in their ability to compete, the competitive position of the institutions "left behind" will be severely eroded.

Furthermore, solvency will be compromised if deregulation takes place in a regulatory vacuum, as has been happening in recent years. As institutions have become more homogeneous in terms of their assets, they have also become more homogeneous in terms of their liabilities, and yet there is still no regulatory structure in place to deal with the changing liabilities of many non-bank financial institutions. For example, the deposit-taking activity of these institutions was not even addressed in the federal discussion paper despite the fact that non-bank financial institutions have become more active in the deposit market over the past few years without being subjected to the rigorous disclosure, deposit insurance and reserve requirements of the banks. Moreover, the regulation of capital adequacy and liquidity, to the extent that it exists at all, is not comparable across institutions.

In our view, the growing homogeneity and elevated risk profile of financial institutions in a deregulated marketplace will necessitate more frequent, more uniform and more rigorous monitoring of capital adequacy, liquidity and solvency data. In addition, more timely, more frequent and more consistent public disclosure requirements will be essential for all institutions (featuring, as a minimum, quarterly public reporting of balance sheet and income statement information). Advanced computer technology should greatly facilitate the enhanced monitoring and public reporting which will be required.

Moreover, upgraded monitoring and reporting will be particularly important if the current system of deposit insurance, which immunizes depositors from risk by fully insuring deposits up to the \$60,000 level, remains unchanged. The Task Force has posed several questions regarding the link between deposit insurance and solvency and regarding the appropriate role to be played by deposit insurance. Most of these questions have been addressed in our brief on Deposit Insurance Reform which was sent to the Task Force on November 23, 1984. We highlight below some of the major recommendations contained in that brief.

Firstly, in our view, the type of blanket insurance protection which currently exists removes much of the market discipline which would otherwise operate to discourage excessive risk-taking on the part of financial institutions. Over the long term, this erosion of market discipline will be extremely destabilizing. In order to drive discipline back into the system, we have recommended that deposit insurance be made available only on a co-insurance basis beyond the \$20,000 level. This would encourage depositors to look beyond rates in selecting a financial institution. It would also protect the truly "unsophisticated", as we estimate that 96% of bank deposit accounts have balances of under \$20,000.

In addition, we have recommended other significant reforms to the current deposit insurance system, including a universal minimum level of insurance protection for all deposit-taking institutions. We believe that implementation of these and other recommendations contained in our brief will improve the

effectiveness of the deposit insurance system, enhance market stability over the long term and reduce the inequities inherent in the current system. We would welcome the opportunity to discuss our recommendations with the Task Force at greater length.

C. Concentration of Power

A third issue which arises in any discussion of financial market trends is concentration of power. There is a common belief that one of the downside risks associated with financial market deregulation will be increased concentration of power in the hands of a few individuals or a few institutions. For example, bank critics frequently argue that banks will come to dominate a deregulated financial marketplace resulting in reduced, rather than increased, competition to the detriment of the consumer. This is a misleading and indefensible argument which is based on outdated economic theory and inaccurate measures of the banks' relative share of financial industry assets. The CBA brief on concentration of power, which was forwarded to the Task Force on March 18, 1985, fully develops the arguments supporting our position on this issue.

In addition, this brief sets out an estimate of the banks' share of financial industry assets which is significantly lower than the market share figures popularly ascribed to banks and featured in Table 1 of the Dupré interim report. We have already written to you outlining our concerns with Table 1 of your report (CBA letter dated February 8, 1985, to Mr. Dupré). In our view, the table seriously overstates the banks' relative share of financial industry assets and the magnitude of this overstatement is illustrated in the chart opposite page 11. The figures supporting this chart are reproduced in Appendix B.

The "popular" view illustrated in this chart inflates banks' size by including international assets in the size calculations. As these assets have little relevance to domestic market developments, the "realistic" view nets them out of the calculation. The "popular" view also ignores the very sizeable administered assets of trust and insurance companies, while the "realistic" view includes these assets in the calculations because they are effectively controlled by the managing institutions. Making these simple adjustments results in a significant downsizing of the banks' share of financial sector assets from 61% to 40%.

We are also concerned with the reference on p.9 of the interim report to the notion that the Canadian chartered banks have a far greater share of financial industry assets than their U.S. counterparts. This has certainly not been the case historically, nor is it the case at present. We are in the process of developing a data series comparing the relative financial market shares of Canadian and U.S. banks and will forward this information to the Task Force as soon as it is available.

In our view, however, focusing on the relative size of industry participants is not particularly relevant to an assessment of how competitive financial markets will be in a deregulated environment. Our brief on concentration of power makes the point that the individual markets in which the banks currently compete (consumer/commercial credit markets; deposit markets) are highly competitive as a result of ease of entry into these markets, even though the banks enjoy a dominant market share in some of these markets. In a

deregulated financial marketplace, it is this ease of entry which will ensure that large institutions, such as the banks, do not dominate new markets at the expense of competition.

As we consider concentration of power to be a major policy issue and one which is generally misunderstood, we would welcome the opportunity to elaborate our views on this issue at your upcoming public hearings.

D. Regulatory Approaches

As financial markets become more integrated, the implications of this development for financial regulatory structures must be considered. The traditional approach to financial regulation has been to regulate on an institutional basis. The problem with this approach is that institutional regulation becomes increasingly inadequate as the financial functions performed by different institutions begin to blur. This is so because, as markets merge, institutional regulation results in the prescription of a different set of rules for different institutions performing the same functions. The resulting "uneven playing field" confers significant competitive advantages on some and significant disadvantages on others (e.g. - the banks are the only deposit-taking institutions required to maintain primary cash reserves).

To resolve this problem, it seems inevitable that as financial institutions become more homogeneous in the functions they perform, there will be a growing need to regulate on a functional basis. However, we do not envisage a complete abandonment of institutional

regulation in favour of functional regulation. Some combination of the two will be essential, because functional regulation alone would not ensure that the solvency, capital adequacy and/or liquidity positions of the institution as a whole were adequately monitored.

Accordingly, we envisage the need for an overlapping regulatory structure which would feature functional regulation of the distinct business activities carried out by different institutions and institutional regulation of the institution as a whole, from a solvency perspective.

E. Jurisdiction

Divided jurisdiction over financial institutions in Canada will result in the need to align the philosophies of 11 jurisdictions on the issue of financial regulatory reform in order to prevent Canadian capital markets from becoming increasingly fragmented. While this will not be an easy task, it is an essential one, particularly in light of the fact that inter-jurisdictional differences are becoming more, rather than less, pronounced.

This raises the question of how to go about improving co-operation and co-ordination across overlapping jurisdictions. We strongly favour the approach recommended by the Dupré Task Force which is to involve responsible federal and provincial cabinet ministers in a process of consultation on financial regulatory issues. We would even take this recommendation a step further and propose the establishment of a standing committee of the relevant cabinet ministers and their policy advisers.

One of the first tasks assigned to this standing committee might be to attempt to achieve compatibility across jurisdictions with respect to prudential regulation. At present, there is significant variation from jurisdiction to jurisdiction not only with respect to inspection/supervisory standards, but also with respect to prudential guidelines. While we recognize the need for some variation in prudential standards governing different financial institutions, particularly in areas such as capital adequacy and liquidity, we believe that greater compatibility than currently exists is possible. Achieving this compatibility will, in our view, go a long way toward harmonizing one critical aspect of federal-provincial regulation while, at the same time, enhancing market stability.

An alternative approach to achieving regulatory consistency would be to have the entire financial services industry regulated by the federal government. The Dupré report questions the merit of this proposal. This idea is not new. It was recommended by the Porter Commission on Banking and Finance in 1964. While we can see the advantage of a single regulatory jurisdiction, we feel that, as a practical matter, the proposal would not have the support of the provinces and, accordingly, would not be workable. Moreover, we are confident that a commitment to federal-provincial consultation, combined with an immediate attempt to develop comparable prudential standards governing all deposit-taking institutions, will significantly reduce the problems currently associated with overlapping jurisdictions.

F. Internationalization of Markets

What impact, if any, does the trend towards internationalization of capital markets have on the evolution of the Canadian financial system?

Firstly, in order to compete internationally, financial institutions must be of a sufficient size to both service the needs of offshore clients and command credibility in offshore markets. Accordingly, size will be important in helping Canadian financial institutions become "world-class" and, to this end, some rationalization of institutions interested in servicing offshore markets is likely. It is important to note that it is not just Canadian financial institutions which will benefit from achieving "world class" status. The Canadian public will benefit as well.

Secondly, it could be argued that a failure to broaden the powers of Canadian financial institutions would place them at a disadvantage in competing against fully integrated foreign institutions in an increasingly global marketplace. This is particularly true for the chartered banks which already derive a considerable percentage of their income from international markets. It seems clear that, to the extent that many foreign financial institutions are allowed to combine two or more "four pillars" functions under a single roof, there will be growing pressure, and appropriately so, to allow Canadian institutions similar flexibility.

Another question which arises in discussing internationalization is whether higher levels of foreign ownership of Canadian institutions should be allowed, in order to facilitate the forging of domestic/international linkages. At present, many domestic financial institutions are subject to the 10%/25% rule governing individual and aggregate foreign shareholdings. While we can see the advantage in relaxing ownership restrictions in order to strengthen international ties, we believe that the overriding objective in setting foreign ownership rules should be to maintain predominant Canadian control over our domestic financial services industry. Canadian control is essential to guaranteeing the continued strong commitment of the financial system to this country's development and to its regional needs. To this end, we see merit in continuing to apply the 10%/25% rule to the extent practicable, while recognizing that this rule could be relaxed for some industry sectors without compromising Canadian control objectives.

Quite apart from the question of what the appropriate level of foreign investment in domestic financial institutions should be, there is the question of what, if any, role should be played by wholly owned foreign firms within Canadian financial services markets. On this subject, we recognize the desirability of having some wholly owned foreign firms competing in domestic financial markets in order to enhance competition and to provide reciprocal opportunities for Canadian institutions abroad. Once again, however, the need to maintain Canadian control of our financial industry must take precedence over other considerations and this may require that the level of foreign activity within Canadian markets be controlled through regulation (through, for example,

share of market and capital leverage restrictions, similar to those which exist for Schedule B foreign banks).

G. Ownership

As a general principle, the banks continue to believe that deposit-taking financial institutions should be subject to a 10% ownership standard. However, we recognize that it may not be practical to apply the same ownership rules to all sectors of the financial services industry and we would stress that, in a deregulated financial marketplace, we would not favour applying the 10% rule in such a way as to prevent institutions from servicing new financial markets through subsidiaries.

Accordingly, we would argue that, to the extent that diversification is carried out through a financial holding company, as recommended in the federal discussion paper, consideration should be given to requiring the ultimate holding company to be broadly held. This would significantly alleviate self-dealing concerns, without limiting institutions' ability to diversify either upstream or downstream into new financial markets. We would add that our preliminary reaction to the financial holding company concept is that we favor the holding company model, as long as it is extended to all banks and not made available only selectively to certain institutions.

If ownership restrictions are not applied at the financial holding company level, we believe, as set out in Section II A of this brief, that closely-held financial conglomerates should be subject to more stringent conflict of interest rules than their

widely-held counterparts. These rules should operate to reduce the opportunity for "self-dealing" (through, for example, restrictions on non-arm's-length transactions), while, at the same time, limiting the scope of institutions deemed to be more susceptible to "self-dealing".

H. Technology

The Task Force has also questioned how advances in computer technology are helping to shape the trend toward market integration. In our view, technology is facilitating the integration of financial markets both by providing institutions with the capability to service cost effectively a broader range of customer needs and by reducing barriers to entry into the financial services industry (ATM's, for example, have significantly reduced the cost of providing routine deposit and credit services to a geographically dispersed client base). Technology has also contributed to market integration by accelerating the internationalization of markets and, in so doing, forcing Canadian institutions to compete more directly with foreign institutions, many of which are fully diversified.

However, in our view, technology will only be used to offer "one-stop shopping" if there is a clear demand for such "one-stop" convenience on the part of consumers. As such, technology is not a driving force behind the trend toward market integration in the absence of consumer demand.

I. Consumer Demand

This raises the question of where consumers stand on the issue of "one-stop shopping". While the strength of consumer demand for financial supermarkets is still uncertain, the Task Force's survey of consumers certainly indicates that a significant segment of the population favours the "financial supermarket" concept. This confirms what we have already observed in practice. Our branches report an increasing demand on the part of bank customers for more diversified services, particularly in smaller, non-urban centres. In order to add some statistical rigour to these practical observations, we are conducting our own survey of consumers, the preliminary results of which should soon be available.

Perhaps the reason that there has been uncertainty in the past as to the strength of consumer demand for financial supermarkets is that integration of financial markets will involve both costs and benefits from the consumer's standpoint. Commonly cited costs include a heightened risk of conflict of interest, a potential reduction in the privacy of an individual's financial affairs, an enhanced risk of financial sector failures and expertise constraints.

Counterbalancing these costs are such significant benefits as increased convenience, enhanced competition and better access to services, particularly for rural consumers. In addition, some consumers may want to take advantage of the co-ordinated financial planning which a single, multi-functional institution could offer. In delivering these benefits to the broadest possible population base, the banks' extensive branch networks will be indispensable.

On balance, given this extensive list of costs and benefits it is not surprising that consumers are divided in their reactions to market integration. However, it seems clear that, if deregulation proceeds, not all institutions will take advantage of the expanded powers being made available. To the extent that there remains demand for specialized institutions (as confirmed by the Dupré survey), there will continue to be specialized institutions.

Accordingly, one could argue that deregulation will benefit consumers by expanding the range of options available to them to include the financial supermarket option. At the very least, the added choice will not harm consumers, as those dealing with financial supermarkets will be those who perceive that there are net benefits associated with so doing, while those who do not share this view will continue to be able to deal with specialized institutions.

III COMMENTS ON SPECIFIC RECOMMENDATIONS

Generally speaking, we are fully supportive of most of the interim report recommendations, particularly those recommendations dealing with conflicts of interest and intergovernmental consultation. In the sections which follow, we set out some specific comments on the recommendations which we hope will be of use to the Task Force.

A. Revisions to the Conflict of Interest Provisions of the Loan and Trust Corporations Act:

We are pleased to see the Dupré Task Force taking a harder line than was proposed in the Ontario White Paper³ in attempting to deal with the conflicts of interest associated with self-dealing. We have made some broad recommendations in this area in Section II A of this brief and would like to supplement these recommendations with some specific comments on the Dupré proposals:

1. We heartily endorse the proposed absolute prohibition against self-dealing in real property.
2. We also fully support the extension to Ontario trust and loan companies of a requirement that directors having a conflict of interest absent themselves from a board meeting during discussion of or voting upon the matter giving rise to the conflict. A similar requirement governing bank directors can be found in sections 52 and 53 of the Bank Act, which might be used as a model in drafting revisions to the Ontario Loan and Trust Corporations Act. It should be noted, however, that this requirement will not be as effective in restricting self-dealing in a closely-held company, as it is in a widely-held one.
3. The recommended restriction on loans to or investments in the securities of an affiliated company or a company in a position to "exercise influence" over a trust or loan company seems very broad-reaching. Specifically, the term "exercise influence over" is vague and will need to be defined.
4. We would recommend that the self-dealing prohibitions proposed by the Task Force be strengthened by incorporating punitive statutory remedies against offenders.

³ Proposals for Revision of the Loan and Trust Corporation Legislation and Administration in Ontario, Ministry of Consumer and Commercial Relations - November, 1983.

B. Ontario's Short-Term Regulatory Approach to Quebec-Based Insurance Companies:

We commend the Task Force's interim recommendation that Quebec-based insurance companies wishing to pursue corporate activities in Ontario which deviate from those permitted Ontario-based companies be allowed to do so, subject to giving 120 days notice to the government. This is a good short-term solution to a problem which could otherwise result in a fragmentation of Canadian capital markets.

As a practical matter, however, we cannot envisage that a continued differentiation in the treatment of Ontario and extra-provincially incorporated financial institutions with respect to business and powers is sustainable over the long term. This merely underscores the importance of inter-jurisdictional consultation and we believe that, given recent developments in Quebec which have slowed the pace of financial deregulation in that province, the time could not be more appropriate for such consultation to take place.

On the other hand, we are not entirely supportive of the type of "equals approach" to regulation advocated by Ontario in its recent White Paper. This approach would require financial institutions, regardless of their jurisdiction of incorporation, to conform completely with Ontario law if they wish to operate in Ontario. For example, our Brief on the Ontario White Paper Proposals,⁴ which was forwarded to your Task Force on June 21, 1984, sets out our reasons

⁴ CBA Brief on the Proposals for Revision of the Loan and Trust Corporation Legislation and Administration in Ontario - February, 1984.

for believing that such a blanket extra-provincial application of Ontario legislation could be unduly prejudicial to the banks' mortgage loan subsidiaries. In that brief we noted that a conflict exists between certain provisions of the Federal Loan Companies Act under which the banks' loan subsidiaries are incorporated and provisions of the Ontario Act. These conflicting provisions would place our loan subsidiaries in an untenable position, if the "equals approach" to regulation were strictly enforced.

This is merely one example of the problems caused by a lack of legislative uniformity between jurisdictions. Accordingly, we recommend that the "equals approach" not be adopted, pending a resolution of the inter-jurisdictional differences in financial regulation which currently exist.

C. Current Government Policy Toward Credit Unions

As expressed in a letter to the Task Force dated February 8, 1985, we are concerned by the interim report's reference to credit unions as being "unique" by virtue of their co-operative form of organization. While we recognize that this is an image which credit unions like to project, we feel it is an outdated distinction which the credit unions have used to their advantage in securing favourable tax treatment from regulatory authorities and which fails to take account of market realities. The "common bond" concept around which credit unions were initially organized has become watered down to such an extent in recent years as a

result of mergers⁵, advances in technology⁶ and legislative amendments⁷ that it has lost its meaning. The reality is that credit unions are profit-seeking organizations which actively compete with other financial institutions in virtually all aspects of the services they offer.

Accordingly, we see no justification for continuing not to tax Ontario credit unions on the same basis as other financial institutions. For example, banks are currently subject to more onerous Ontario capital taxes than provincial credit unions. In addition, credit unions are exempted from primary reserve requirements, which operate as an effective "tax" on banks. We would hope to see the Dupré Task Force recommend that the current disparity with respect to the tax treatment of banks and Ontario credit unions be eliminated.

D. Intergovernmental Consultation on the Regulation of Financial Institutions:

As indicated earlier in this brief, we fully support the Task Force recommendation that the government of Ontario press immediately for a meeting of the relevant federal and provincial ministers to

⁵ Such as the recent merger of the following Ontario credit unions:

- . The North Bay Community Credit Union with the Soo and District of Algoma Credit Union and the Porcupine Credit Union.
- . The Caisse Populaire Laurier with the Caisse Populaire Ste. Anne d'Ottawa.

⁶ Shared ATMs have significantly expanded the geographic reach of credit unions.

⁷ For example, Ontario credit union legislation was amended in 1976 to allow credit unions to expand beyond their traditional "common bond" markets under certain circumstances.

discuss the most appropriate method of harmonizing and synchronizing the financial regulatory agendas of different jurisdictions. We are hopeful that these meetings will result in the establishment of an ongoing vehicle for consultation between jurisdictions.

IV OTHER COMMENTS

The interim report of the Dupré Task Force contained a matrix which plotted financial products and services along one axis and financial institutions, including the banks, along the other. This matrix is reproduced in Appendix C.

The Task Force has asked the banks to verify the accuracy of the products and services ascribed to banks in this chart. Our review has resulted in several changes to the matrix which are indicated in bold type on the copy of the grid appearing in Appendix C. We have not reviewed the accuracy of the matrix, as it relates to products and services offered by other financial institutions. We would note, however, that the matrix is somewhat deficient in its inventory of products and services, in that it does not, for example, include consumer credit.

We would be happy to discuss Appendix C with you in greater depth, at your convenience.

V CONCLUDING REMARKS

In conclusion, we have stated that we feel that the trend toward market integration cannot be stopped and that, when a substantial sector of the financial services industry is already operating on an integrated basis, it would not be in the public interest to legislate a different set of rules for the balance of the industry. It would also be inequitable to attempt to do so.

We look forward to the opportunity to elaborate on our recommendations at the upcoming round of public hearings, scheduled to commence in May.

APPENDIX A

**MAJOR FINANCIAL HOLDING COMPANIES' SHARE OF
FINANCIAL INDUSTRY CANADIAN CURRENCY ASSETS**

as at December 31, 1983

(\$Cdn 000's)

Financial Holding Co.'s ¹

Trilon Financial Corporation	\$ 48,795,000
Power Financial Corporation	29,601,688
E.L. Financial Corporation	21,401,395
Desjardins Group	17,787,583
Genstar Financial Corp.	15,641,655
The Laurentian Group ²	8,387,020
Traders Group Limited	6,353,535
Crownx Inc.	3,994,603 (est.)
First City Financial Corp.	2,711,339
Principal Group Ltd.	776,494 (Sept 30, 1983)

Total	\$ 155,450,312
-------	----------------

Total Financial Industry Assets

Chartered Banks ³	\$ 211,882,000
Trust and Mortgage Loan Co.'s ⁴	154,198,000
Life Insurance Co.'s ⁵	60,463,000
Credit Unions/Caisses ⁶	37,111,000
Property & Casualty Insurance ⁷	14,835,000
Financial Corporations ⁸	12,769,000
Investment Dealers ⁹	8,397,000
Savings Banks ¹⁰	5,193,000
Investment Funds ¹¹	4,909,000
Other	14,259,000

Total	\$ 524,016,000
-------	----------------

Percentage of Assets Controlled by
Financial Holding Co.'s

30%

See attached footnotes

- 1
 - . Does not include assets in non-financial holdings
 - . Does not reflect merger and acquisition activities in 1984
 - . Includes both intermediary and Estate, Trust & Agency assets
 - . Assets of Financial Holding Companies may be slightly overstated as they may include non-Canadian currency assets

Source: Annual Reports
- 2 Includes Canadian currency assets of Montreal City & District Savings Bank, in which Laurentian has a 37.5% holding
- 3 Total Canadian currency assets of all Schedule A and B banks including assets of mortgage loan subsidiaries (Bank of Canada Review: Table C-3)
- 4 This sum includes (Canadian currency assets):
 - . Total intermediary assets of \$52,305,423,000 - Statistics Canada 61-006 Table 19
 - . ET & A assets of \$101,241,274,000 - Statistics Canada 61-006 Table 23
 - . Trust Companies Retirement Savings Funds of \$651,225,000 - Statistics Canada 61-006 Table 88
- 5 This sum includes (Canadian currency assets):
 - . Total assets of \$51,557,448,000 - Statistics Canada 61-006 Table 106
 - . Segregated Funds of \$8,905,264,000 - Statistics Canada 61-006 Table 100
- 6 Statistics Canada 61-006 Table 33
Does not include assets of Credit Union Centrals
- 7 Canadian currency assets - Statistics Canada 61-006 Table 114
- 8 Canadian currency assets - Statistics Canada 61-006 Table 45
- 9 Canadian currency assets - Statistics Canada 61-006 Table 119
This figure understates the size of dealers, as their relative power is not well defined by asset size
- 10 Canadian currency assets of the Montreal City & District Savings Bank
- 11 Canadian currency assets - Statistics Canada 61-006 Table 73

APPENDIX B

**The "Popular" View of Banks' Relative Size
as at December 31, 1983**

	(\$ millions)	(% total)
Chartered Banks ¹	\$ 368,628	61.1%
Life Insurance Companies ²	70,934	11.8
Trust and Mortgage Loan Companies ³	52,594	8.7
Credit Unions/Caisses Populaires ⁴	37,111	6.2
Property & Casualty Insurance ⁵	15,364	2.5
Financial Corporations ⁶	12,769	2.1
Segregated Funds ⁷	9,393	1.6
Investment Dealers ⁸	8,574	1.4
Investment Funds ⁹	6,651	1.1
Savings Banks ¹⁰	5,255	.9
Other	15,798	2.6
Total	\$ 603,071	100.0%

- 1 Total Assets of all Schedule A and B banks including assets of banks' mortgage loan subsidiaries as reported in Bank of Canada Review Table C-3
- 2 Statistics Canada 61-006 Table 106
- 3 Statistics Canada 61-006 Table 19
- 4 Excludes Estate, Trust & Agency Assets of Trust Companies
- 5 Statistics Canada 61-006 Table 33
- 6 Statistics Canada 61-006 Table 114
- 7 Statistics Canada 61-006 Table 45
- 8 Statistics Canada 61-006 Table 100
- 9 Statistics Canada 61-006 Table 119
- 10 Statistics Canada 61-006 Table 73
- 10 Includes Assets of Montreal City & District Savings Bank

**The "Realistic" View of Banks' Relative Size
as at December 31, 1985
(Canadian Currency Assets)**

	(\$ millions)	(% total)
Chartered Banks ¹	\$ 211,882	40.4%
Trust and Mortgage Loan Companies ²	154,198	29.5
Life Insurance Companies ³	60,463	11.5
Credit Unions/Caisses Populaires ⁴	37,111	7.1
Property & Casualty Insurance ⁵	14,835	2.8
Financial Corporations ⁶	12,769	2.5
Investment Dealers ⁷	8,397	1.6
Savings Bank ⁸	5,193	1.0
Investment Funds ⁹	4,909	.9
Other	14,259	2.7
 Total	 \$ 524,016 =====	 100.0% =====

- 1 Total Canadian dollar assets of all Schedule A and B banks including assets of banks' mortgage loan subsidiaries - Bank of Canada Review Table C-3
- 2 This sum includes (Canadian dollar assets):
 - . Total intermediary assets of \$52,305,423,000 - Statistics Canada 61-006 Table 19
 - . E, T & A assets of \$101,241,274,000 - Statistics Canada 61-006 Table 23
 - . Trust Companies' Retirement Savings Funds of \$651,225,000 - Statistics Canada 61-006 Table 88
- 3 This sum includes (Canadian dollar assets):
 - . Total Assets of \$51,557,448,000 - Statistics Canada 61-006 Table 106
 - . Segregated Funds of \$8,905,264,000 - Statistics Canada 61-006 Table 100
- 4 Total assets of local credit unions as reported in Statistics Canada 61-006 Table 33
This figure does not include the assets of Credit Union Centrals
- 5 Total Canadian dollar assets - Statistics Canada 61-006 Table 114
- 6 Total Canadian dollar assets - Statistics Canada 61-006 Table 45
- 7 This sum includes:
 - . Total assets of \$8,396,988,000 - Statistics Canada 61-006 Table 119
 - . This is understated as information was not available on funds under administration by investment dealers
- 8 Total Canadian dollar assets of Montreal City and District Savings Bank
- 9 Total Canadian dollar assets - Statistics Canada 61-006 Table 73

APPENDIX C

PRODUCTS AND SERVICES OFFERED BY FINANCIAL INSTITUTIONS

FINANCIAL INSTITUTIONS											
PRODUCTS AND SERVICES	Credit Unions	Securities Dealers	Provincial Insurance Companies	Federal Insurance Companies	Proposed Canada Savings Banks & Trust Companies Act	Provincial Loan Corporations	Federal Loan Companies	Provincial Trust Companies	Federal Trust Companies	Banks	Banks (Revised)
Deposit Taking	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Chequing Accounts	Y	L	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Commercial Lending	L	N	N	N	L	L	L	L	L	Y	Y
Mortgage on Real Property	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Safety Deposit Boxes	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Safekeeping of Property	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N
Guaranteed Investment Certificates	N	N	N	N	Y	N	N	Y	Y	N	Y ¹
RRSPs and RHOSPs	Y	L	Y N	Y N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Estate Administration	N	N	N	N	Y	N	N	Y	Y	N	N
Securities Broking	N	Y	N	N	N	N	N	N	N	L	L ²
Issuance of Insurance Policies	N	N	Y	Y	N	N	N	N	N	N	N
Mutual Funds	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	L ³
Real Estate Broking	N	N	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	N
Travellers Cheques	Y	M	N	N	Y	N	N	Y	Y	Y	Y
Financial Leasing	N	M	L	L	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Computer Services	N	Y	Y	Y	L	L	L	L	Y	L	L ⁴
Credit Card Plans	Y	M	N	N	Y	N	N	Y	Y	Y	Y
Portfolio Management	N	Y	Y	Y	Y	L	L	Y	Y	L	L ⁵
Investment Advice	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N
Factoring	N	M	N	N	N	N	N	N	N	Y	Y
Underwriting	N	Y	N	N	N	N	N	N	N	L	L
Registrar & Transfer Agent	N	N	N	N	Y	N	N	Y	Y	M	N
Managing Sinking Funds & Acting as Corporate Trustee	N	Y N	N	N	Y	N	N	Y	Y	Y N	Y N
Investment Contracts	M	Y	N	N	N	N	N	N	N	M	Y
Administrative Advisory & Management Services	M	Y	N	L	M	M	M	M	M	M	L ⁶ N
Indexed Security Investment Plan	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y

Y: Yes

N: No

M: Maybe

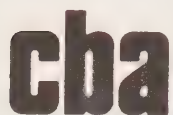
L: Limited

Source: Submission to the Ontario Securities Commission by the firm of Campbell, Godfrey and Lewis. September, 1983.

NOTES

1. **Guaranteed Investment Certificates:** GICs are issued by bank subsidiaries and marketed through the bank branch network. Bank term deposits are also comparable to GICs.
2. **Securities Broking:** A bank may act as an agent for a person or company with respect to the execution of an unsolicited order to purchase or sell equity securities through a registered dealer. Furthermore, a bank may as principal or agent, buy and sell bonds, debentures and other evidences of indebtedness.
3. **Mutual Funds:** A bank may act as an adviser and consultant to and an administrator of a mortgage-based mutual fund, a majority of the directors and trustees of which are not officers, directors or employees of the bank or of a corporation in which the bank holds in excess of 10% of the voting shares.
4. **Computer Services:** A bank may provide its customers with certain banking-related data processing services as prescribed by regulation.
5. **Portfolio Management:** A bank shall not, directly or indirectly, except in respect of any bank guarantee or pension fund, hold itself out as engaging in or engage in portfolio management in Canada.
6. **Underwriting:** A bank may act as an underwriter of securities or as a member of a selling group in respect to the debt of the federal/provincial or municipal governments in Canada, a utility owned by such government, government board or commission, international agencies of which Canada is a member and authorized affiliates of the bank where the bank guarantees the debt.

A bank may act as a member of a selling group in connection with an underwriting of securities issued by a corporation other than a bank.
7. **Administrative Advisory & Management Services:** The Bank Act provides that a bank may act as an advisor and consultant to and an administrator for a real estate investment trust, mortgage investment company or mortgage-based mutual fund, the majority of the directors or trustees of which are not directors, officers or employees of the bank or a corporation in which the bank holds in excess of 10% of the voting shares.



The Canadian Bankers' Association

**FINANCIAL SERVICES INDUSTRY:
RESPONDING TO THE PUBLIC INTEREST**

JULY 1985

P.O. Box 348, 2 First Canadian Place, Toronto M5X 1E1 (416) 362-6092
Suite 675, 1981 McGill College Ave., Montreal H3A 2X2 (514) 282-9480

Introductory Remarks

The combination of new technology, volatile interest rates, international pressures and consumer demand have led to dramatic changes in the financial services industry in recent years. Faced with this rapid change, federal and provincial governments have been examining ways to bring legislation in line with the new types of financial structures which are evolving.

The federal government recently released a paper entitled, The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion. The Green Paper, as it is frequently called, raises many important issues about the structure of the Canadian financial system, and offers some proposals with a view to re-moulding this structure in a fashion that will better serve Canadians. As representatives of Canada's major deposit-taking and credit-granting institutions, the Canadian Bankers' Association (CBA) welcomes the opportunity to contribute to this process.

The Green Paper's proposals have four major thrusts:

- (1) The powers of non-bank financial institutions would be expanded. These institutions would be permitted to enter new business markets, as long as diversification takes place under the umbrella of a financial holding company (FHC). The proposals would make it possible for an FHC to be owned by one or only a few persons.
- (2) The major domestic Canadian banks and all of the foreign-owned banks would be prevented from offering broader services.
- (3) Individuals would be allowed to own financial institutions, including a bank, along with companies which produce or deal in industrial goods, such as steel, lumber and real estate. To a certain extent this is already happening, but the proposals would, in effect, encourage more of these "industrial-financial conglomerates" and would allow them to include in their holdings a new class of bank called a Schedule C bank.

- (4) The risk of improper behaviour by financial holding companies would be controlled by tough and extensive regulatory rules, standards and supervision rather than by limitations on ownership.

The banking community supports, in general, a financial holding company concept. There are, however, some problems with the Paper's proposals which need to be overcome in order to meet the goal of improving the working of the financial system for the benefit of all Canadians. In our view, this is really the only objective which should be sought in the revision of financial legislation.

Financial legislation and regulation should not be changed simply to confer specific advantages on one part of the financial industry over another. Change should be based only on considerations of the public interest.

Public Interest

What is the public interest? To help answer this question, the CBA recently commissioned an independent polling firm to survey Canadian attitudes. The public, as the polls show, wants to have more consumer convenience, service and protection through the development of a more competitive and efficient financial system. Most of the attitudes and needs revealed in the survey are fully reflected in the statement of nine principles which the Minister of State (Finance) set forth in the Green Paper as guiding the government's specific proposals. The banks fully support these principles.

One of the public's major concerns is with the soundness and stability of the financial system. In light of the

insolvencies and failures of recent years, this concern is not surprising. While 85% of the Canadians polled believe that the Canadian banking system is safe and secure, stability ranks second only to interest rates when Canadians are asked what they view as the most important banking issue.

Nevertheless, one striking finding of the attitude survey was that Canadians clearly want all financial institutions, including the chartered banks, to participate fully in changes to the Canadian financial system. Of those who have formed an opinion on this issue, people who believe the banks should be given broader powers form a two-to-one majority. The proposal in the Green Paper to give the trust and loan companies and large financial conglomerates a head start, and to delay implementation of changes for the large chartered banks until some later date, appears to be contrary to a solid majority of opinion in this country.

There is good reason for this majority view. Balanced treatment of financial institutions, including banks, means equitable treatment for all Canadians because banks are the major financial institutions serving Canadians, wherever they may live. It is important to ensure that some Canadian communities are not, in effect, favoured over others; that any restructuring of the financial system benefits the greatest possible number of consumers. The achievement of this objective requires equal broadening of powers for all financial institutions at the same time. This is because many Canadians live in communities served only by banks (see Chart 1, page 7). Therefore, unless the proposals are revised to allow banks to diversify into other markets through a financial holding company, these consumers will be denied equal access to the benefits which the government is seeking to provide.

In line with the importance of soundness and stability is the need for a strong system of regulation of the deposit (or "liability") side of the balance sheet. As the Minister has acknowledged, depositor protection is fundamental to any restructuring of the financial system. For this reason, we view the recently released report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) - the "Wyman Report" - as an integral part of the discussion led off by the Green Paper. The Wyman Report enlarges upon the Green Paper on the subject of regulation of the deposit-taking function of financial institutions.

We regard it as essential that new deposit insurance arrangements be in place before any restructuring of the Canadian financial system takes place, or else the problems of the last few years could well continue. As well, since the CDIC does not cover all depositors, it is crucial that the federal and provincial governments work together to ensure complementary legislation for provincially controlled institutions such as credit unions.

Will the Green Paper's proposed approach serve Canadians well?

The Paper represents a step in the right direction, but is flawed. We are particularly pleased that the government proposals recognize that the barriers between different types of financial services are disappearing. As well, we applaud the efforts to increase competition by encouraging new players to offer financial services. We feel, however, that there are difficulties with the Paper which need to be addressed for it to meet the needs of most Canadians and to achieve the objectives which the government has set for itself.

We see four major problems with the proposals:

- (1) The exclusion of the major Canadian banks and the foreign banks will deny the potential benefits of the proposals to a large number of Canadians for the reasons already outlined and elaborated on below.
- (2) The continued tolerance, and even encouragement, of mixing industrial and financial activities in one organization is at odds with the public interest.
- (3) The proposals rely too heavily on regulators and regulatory systems rather than on a combination of wide ownership, regulation, stronger corporate governance and measures designed to enhance market discipline (such as co-insurance of deposits) to prevent abuses.
- (4) The Paper does not address the importance of having adequate depositor protection in place before proceeding with major changes in the financial system. It is encouraging that the Minister has subsequently stated that the changes in deposit insurance arrangements are her first priority.

Let us examine these concerns in more detail.

(1) Exclusion of banks

(a) Promotion of Competition,
Innovation and Efficiency

This is one of the Paper's major stated objectives and we consider it to be one of the most important. The

proposals are likely to increase the number of institutions serving the larger commercial lending market in major urban centres, already the most competitive part of the market. The proposals will do nothing to heighten competition significantly where it is most needed (for example, in corporate underwriting and investment banking markets) or to broaden the range and convenience of financial services available to the many smaller-sized communities across Canada. Some existing financial conglomerates have already indicated that they are likely to concentrate on the large- and medium-sized corporate market in the major urban areas. Surely any proposals to restructure the industry should be aimed at increasing competition in all areas.

In addition, the proposals as they are now written will do little to enhance the efficiency and competitiveness of small businesses and farmers, many of whom are to be denied convenient access to a full range of financial services.

(b) Public Access

Outside Canada's major urban areas, there are roughly 750 communities and 1.5 million people who are served by banks and by no other financial institution (see Chart 1, page 7). Even in large cities, the public attitude survey cited earlier indicates that the vast majority of consumers choose to deal with banks rather than with other financial institutions (approximately 70% of the people living in communities of 100,000 and over deal mainly with banks). By preventing banks from

CHART 1
COMMUNITIES IN CANADA
SERVICED BY BANKS ONLY

<u>Region</u>	<u>Communities With Banks Only¹</u>	<u>Population of "Banks Only" Communities²</u>	
		<u>Number of People³</u>	<u>Per cent of Provincial Population</u>
<u>Atlantic</u>			
NFLD	72	204,393	(36.0%)
PEI	7	4,498	(3.7%)
NS	47	111,392	(13.1%)
NB	33	75,722	(10.9%)
<u>Central</u>			
QUE	41	147,721	(2.3%)
ONT	307	539,826	(6.3%)
<u>Western</u>			
MAN	39	52,686	(5.1%)
SASK	62	35,056	(3.6%)
ALTA	90	105,504	(4.7%)
BC	38	129,808	(4.7%)
<u>Territories</u>			
YUKON	7	18,843	(81.4%)
N.W.T.	<u>9</u>	<u>42,332</u>	<u>(92.6%)</u>
TOTAL	752	1,467,781	(6.0%)

NOTE: 1 These figures are for communities where there are no credit unions, caisses populaires, insurance companies, trust/loan companies or investment dealers.

2 These figures understate the total number of Canadians serviced by banks only because they do not include rural communities that may be adjacent to and use the services of a community with a bank. In addition, approximately 12 communities with banks only have been incorporated (by the Census) into larger communities and are not represented here.

3 Population figures from Government of Canada 1981 Census.

Source: CPA Directory and Banks' Annual Reports

offering the new types of services which the Paper would make available to other financial institutions, the proposals would inconvenience many urban consumers and restrict services to 1.5 million Canadians.

(c) International Competitiveness

The large Canadian chartered banks are among the few Canadian corporations which compete successfully on a global basis. The proposals in the Green Paper would bring about a deterioration in the banks' international competitiveness, as the banks' domestic market base, which is vital to international competition, would be eroded. While competition would be heightened in the domestic market, the banks would be prevented from access to other market segments. Weakening the banks' world-class standing could result, among other things, in a cutback in the availability of international financial services to Canadians or an increase in the cost of providing these services. In addition, the proposal to exclude foreign banks from broader market access in Canada could trigger a reciprocal limitation on Canadian banks' activities in foreign markets. Neither of these outcomes would be in the public interest.

(d) Concentration of Power Concerns

Why would the Green Paper propose to restrict the ability of the banks to compete and to offer new services to consumers who are primarily served by banks? The paper provides no explicit rationale for

the exclusion, but it does hint at various possible reasons. Many of them seem to be based on the idea that bank powers have been changed more frequently than those of non-bank financial institutions, and that the banks have profited and the others lost from these changes. While it is true that bank legislation has been changed more frequently (a decennial revision is built into the Bank Act), this has not always resulted in increased powers; in 1980, the powers of banks were actually reduced.

As to profitability, in the Canadian market the large trust companies have recently experienced better profitability than the major banks. This fact is well known to financial analysts, who have noted that the Green Paper proposals to exclude the banks would further harm bank profitability and the banks' international standing.

As the Paper offers no explicit rationale for its decision to exclude banks, we speculate that the concern may be with concentration of power, despite the Discussion Paper's acknowledgement that "there appears to be little cause for concern about concentration in the financial sector". The Canadian public shares this view, with only 37% agreeing with the view that the banks are too big, and approximately 60% feeling that banks should be allowed to provide new financial services because that will increase competition and provide easier access to a broad range of financial services. We reached the same conclusions in studying this issue in our March 1985 brief on concentration of power.

In addition, some of the existing holding company conglomerates are as large as the largest banks and are well able to compete with them. The Discussion Paper's proposals could enlarge these conglomerates, many of which are owned by individuals or families.

(2) Combining industrial and financial activities

The holding company concept in the proposals would allow for a mixture of industrial and financial activities. Permitting the combining of industrial products and financial services under common ownership is a major departure in this country from the historical regulation of banks.

We believe that this co-mingling of non-financial and financial businesses is undesirable. It would try the confidence and trust that Canadians place in their financial system. Unlike industrial corporations, financial institutions rely heavily on "borrowed" depositors' funds to finance their operations. Allowing industrial-financial linkages presents the opportunity for unscrupulous controlling shareholders to further their industrial interests by tapping the deposit base of their financial companies, furthering their own interests at the expense of the depositors or smaller shareholders of the company. This type of self-interested behaviour is called "self-dealing". This is most likely to occur if the company is closely held, and it has been the cause of many recent trust company failures in Canada. This is why lawmakers are generally opposed to such a combining of activities, and the banking community has supported this position.

Self-dealing, as described above, should be distinguished from conflicts of interest which arise when a single financial institution combines several different and sometimes conflicting functions under one roof. Conflicts of interest involve conflicts between the interests of two competing groups, which, in its own best interest, the corporation will want to resolve equitably. This is unlike self-dealing, where the interests of the company will always be secondary to those of the controlling shareholder(s).

Exceptions to this ban on industrial-financial linkages could be permitted with respect to services which are closely related to, and a natural outgrowth of, the company's main line of business. For example, the provision of credit by retailers and automobile manufacturers is an ancillary financial service which should continue to be permitted. Similarly, banks should be allowed to offer services ancillary to banking, such as data processing services. Offering these types of ancillary services benefits the public without raising self-dealing concerns.

(3) Regulation versus ownership limits

As a general rule, no one may currently own more than 10% of a Canadian bank. The same is not true for non-bank financial institutions. In the recent polling referred to earlier, a majority of Canadians voiced support for limits on ownership for both bank and

non-bank financial institutions (see Chart 2, page 13). The reason for this is clear. Despite the best efforts of regulators, it is unrealistic to expect them always to be able to spot and act on improper behaviour before it has caused problems. Therefore, it is far more effective to eliminate the environment which created the opportunity for self-dealing - e.g. where a single shareholder's interest has significant influence over the behaviour of the firm.

Accordingly, we recommend the following:

- (i) Ideally, ownership restrictions should be imposed at the level of the financial holding company. This would both effectively limit the opportunities for self-dealing and restrict the potential for concentration of power in the hands of a few.
- (ii) With respect to "A" banks (the widely-owned banks) and their financial holding companies, we continue to support the present ownership limits.
- (iii) With respect to other institutions, we recognize that it may not always be practical to apply the same 10% rule to all. However, for the "C" bank of a financial holding company to have the same powers and face similar regulations as "A" banks, the FHC owning this bank should have to conform to the ownership rules governing "A" banks.

CHART 2

HIGHLIGHTS OF "FOUR PILLARS" SURVEY RESULTS: OWNERSHIP ISSUE

Survey Question:

Generally speaking, at the present time, no individual or company can own more than 10% of any bank. The same regulation is not applied to trust companies and in many cases an individual or company can own up to 100% of these financial institutions. Do you think the level of ownership any one individual or company can hold in a **BANK** should be allowed to increase, or do you think it should stay at the level it is now, that is a maximum of 10%?

Response	% Responding
----------	--------------

Be allowed to increase.....	22%
Stay where it is now/10%.....	72%
No opinion.....	6%

Survey Question:

Do you think that the level of ownership any one individual or company can hold in a **TRUST COMPANY** should be limited to 10%?

What about in an **INSURANCE COMPANY**?

What about in a **STOCK BROKER AND INVESTMENT DEALER**?

OWNERSHIP SHOULD BE LIMITED		
YES	NO	NO OPINION
61%	30%	9%
57%	35%	8%
54%	34%	12%

Source: March 1985, The Canadian Bankers' Association Poll conducted by Contemporary Research Centre.

- (iv) FHCs (and their subsidiaries) which choose to remain closely held should face more rigorous regulations than widely-held companies to safeguard against the potential for self-dealing.

(4) Depositor protection

As indicated earlier, the issues raised in the Green Paper must be viewed in conjunction with those discussed in the Wyman Report. We are pleased by recent indications from the Minister that a strengthened system of deposit insurance will be in place prior to the implementation of Green Paper proposals.

Conclusion

The Green Paper marks a break with the past in terms of financial regulation. In recognizing and attempting to manage the financial restructuring which is already under way it marks a significant step in the right direction.

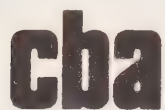
In our view, however, there are four major aspects of the paper which will not serve Canadians well:

- the exclusion of the banks, which are best able to extend new services to most Canadians;
- the tolerance of significant common ownership in industrial and financial companies, which increases the dangers of abuse of depositors' funds;

- the proposed reliance on complex regulatory systems rather than on a combination of ownership rules, regulation and corporate governance to control improper behaviour; and
- the lack of comment on the priority of deposit insurance revisions.

The views expressed in this brief are preliminary, and may require elaboration or refinement following study of the recently released Technical Supplement to the Green Paper and the Wyman Report.

For elaboration on the views expressed in this Paper, please refer to the CBA's full submission to the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, entitled "Preliminary Comments on the Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". Copies of the brief are available in English or French.



The Canadian Bankers' Association

PRELIMINARY
COMMENTS ON

THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL
INSTITUTIONS: PROPOSALS FOR DISCUSSION

JULY, 1985

TABLE OF CONTENTSPage

	HIGHLIGHTS	
I	INTRODUCTORY REMARKS	
II	HOW DOES THE GREEN PAPER PROPOSE TO REACH ITS OBJECTIVES?	
III	IS THERE A RATIONALE FOR PREVENTING BANKS FROM OFFERING ALL CANADIANS A WIDER RANGE OF SERVICES? .	
IV	WILL THE GREEN PAPER'S PROPOSED APPROACH SERVE CANADIANS WELL?	
	1. Will the Proposals Benefit All Canadian Consumers?	
	2. Will the Proposals Promote Competition, Innovation and Efficiency?	
	3. Will the Proposals Improve International Competitiveness?	
	4. Will the Proposals Preserve the Soundness/ Stability of the Financial System?	
V	HOW COULD THE GREEN PAPER'S BROAD POLICY PROPOSALS BE IMPROVED TO BENEFIT CONSUMERS?	
VI	HOW COULD THE GREEN PAPER'S SPECIFIC POLICY PROPOSALS BE IMPROVED TO BENEFIT CONSUMERS? . . .	
	1. Diversification Proposals	
	(a) The Financial Holding Company (FHC) Approach	
	(b) The Schedule C Bank Proposal	
	(c) "Networking"	
	2. Prudential Proposals	
	(a) Self-Dealing/Ownership	
	(i) Real/Financial Sector Conglomeration.	
	(ii) Ownership/Self-Dealing.	
	(b) Conflicts of Interest Associated with Co-mingling Financial Functions . .	
	(c) Deposit Insurance	
	(d) Enforcement/Supervision	
	3. Other Proposals	
	(a) Regulatory Approach	
	(b) Foreign Participation in Domestic Financial Markets	
	(c) Federal/Provincial Harmonization	
	(d) Primary Reserve Requirements	
VII	CONCLUDING REMARKS	
	APPENDICES	

HIGHLIGHTS

- . This brief presents the preliminary consensus views of the banking industry on the proposals contained in the federal report entitled The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion (The Discussion/Green Paper).
- . The Green Paper marks a break with the past in terms of financial regulation. It departs from the historical "four pillars" structure of financial markets, recognizing that financial services are increasingly being delivered to consumers as a "package" and that this trend is irreversible.
- . It also properly recognizes the government's responsibility to "manage" this trend to ensure that it benefits all consumers. To this end, it enunciates nine principles which will guide the government in regulating financial markets, all of which have the banks' full support.
- . We are concerned, however, that many of the Green Paper's proposals will not fully contribute to its objectives and, more importantly, to the public interest. The proposals of major concern are:

1. The proposal to preclude large Canadian and foreign banks from offering a broader range of financial services to the public.

In addition to the anti-competitive thrust of this proposal, it would also severely disadvantage some 1.5 million Canadians presently living in over 750 non-urban communities serviced exclusively by banks. These Canadians would be denied access to a full range of financial services. Even urban Canadians, the majority of whom deal with banks, would be denied convenient access to one-stop financial shopping.

2. The proposal to tolerate and even encourage conglomerates combining interests in both the financial sector of the economy and the "real" or "goods-producing" sector of the economy.

As history attests, real/financial conglomerates breed unique opportunities for "self-dealing" which, when taken advantage of, will seriously undermine the stability of the financial system, and

3. The proposal to attempt to control self-dealing and limit conflicts of interest through regulation, in preference to a combination of regulation, ownership restrictions, stronger corporate governance and measures designed to enhance market discipline, such as co-insurance.

- . In addition to these major concerns, the banks are also distressed that there is insufficient emphasis on the need for adequate protection of depositors' funds with all financial intermediaries. This is not at all conducive to the stability of the financial system. To illustrate, the banks are concerned that the Green Paper fails to develop prudential regulatory proposals to deal with the growing deposit-taking activities of non-bank financial institutions (NBFIs).
- . The recently released Wyman Committee Report does develop such proposals for members of the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) and, for this reason, we see it as a complement to the Green Paper. However, we would urge the federal government to work with the provinces to ensure that all institutions, and not just CDIC member institutions, are governed by comparable prudential regulatory standards.
- . In addition, we propose the following major recommendations which build upon the proposals in the Green Paper to ensure that these proposals fully benefit all Canadians:
 1. We recommend that the government proceed with consequential amendments to the Bank Act, timed to coincide with proposed revisions to other financial legislation, which would enable all banks to offer a wider range of financial services to the public, both directly and through "networking" arrangements.
 2. We recommend that the government take a hard stand against real/financial conglomeration by prohibiting significant industrial/financial cross-ownership in future and by dismantling existing real/financial conglomerates over a 10- to 15-year period. This prohibition, however, should not operate to prevent "real" sector firms from offering ancillary financial services which benefit the public and vice versa.
 3. We recommend that, if regulation is to be used to limit "self-dealing" and conflicts of interest, such regulation should apply primarily to closely held institutions which historically have posed the greatest risk.
 4. We do not, however, recommend exclusive reliance on regulation as a means of limiting self-dealing and conflicts of interest. Instead, we favour a more "balanced" approach featuring a combination of ownership restrictions, regulation, stronger corporate governance and co-insurance. In this regard, we specifically propose that if the new Schedule C banks recommended in the Green Paper are to be regulated like Schedule A banks, they should have to conform to the same ownership rules as govern "A" banks - i.e. the 10% domestic ownership rule and the 10%/25% foreign ownership rule.
 5. Finally, we urge that implementation of the government's Green Paper proposals not take place until the deposit insurance system has been reformed and an upgraded set of prudential regulatory standards is in place.

I INTRODUCTORY REMARKS

The Canadian Bankers' Association (CBA), representing Canada's 71 domestic and foreign banks, is pleased to have the opportunity to present preliminary comments on the proposals set out in the Federal Discussion Paper The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion (the Discussion/Green Paper). As major participants in Canadian financial markets and leading employers in Canada, our members and customers are vitally affected by the proposals for change contained in the Green Paper and welcome this opportunity to place our views on the public record. This Discussion Paper represents the culmination of a lengthy process of deliberation on the part of the Dimma Advisory Committee and comes at an opportune time. The financial services industry in Canada has been rapidly evolving in recent years toward a more integrated market structure. Legislation has lagged seriously behind these developments and is badly in need of updating to ensure that market trends are "managed" in a way which benefits all Canadians.

To this end, the Discussion Paper proposes a fundamentally sound list of principles which will guide the government in developing financial legislation (p. 1). These are as follows:

1. Improve consumer protection;
2. Strictly control self-dealing;
3. Guard against abuses of conflicts of interest;
4. Promote competition, innovation and efficiency;
5. Enhance the convenience and options available to customers in the marketplace;
6. Broaden the sources of credit available to individuals and business;
7. Ensure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system;
8. Promote international competitiveness and domestic economic growth; and
9. Promote the harmonization of federal and provincial regulatory policies.

These principles clearly have as their proper goal the enhancement of consumer convenience, service and protection through the development of a more competitive and efficient financial system. Accordingly, they have the banks' full support. However, we would have expected soundness/stability to be a foremost reform objective and assume that a prioritized listing would have weighted this, as well as enhanced competition and domestic economic growth, more heavily.

Having said this, there can be no argument with the government's principles as far as they go. However, we would expand the list to include the principle of "equitable treatment" of all Canadians living in all communities across Canada. This principle is important to ensure that regulations do not favour some Canadian communities over others and that any restructuring of the financial system truly benefits all consumers by enhancing competition as well as access to financial services. In our view, the achievement of this principle requires an even-handed approach to regulation which features an equal and reciprocal broadening of powers for all financial institutions at the same time.

In this context, we see some room for improvement in the Green Paper's proposed approach. While the Paper's existing proposals contribute in many ways to the achievement of the government's reform objectives, they need to be taken one step further in order to ensure that the process of regulatory reform benefits all Canadians. Currently, the Paper's proposals have a bias toward major urban centres and, as such, do nothing to benefit the large numbers of Canadian consumers, farmers and small businesses located outside major urban areas. Moreover, the proposals

do not fully contribute to the government's stated goals of improving competitive efficiency within financial markets and enhancing solvency/stability. For example, the government's proposal to expand the powers of non-bank financial institutions without setting in place a system to regulate effectively and consistently the growing deposit-taking function of these institutions could undermine stability.

We are pleased to see, however, that the recently released Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (Wyman Report) does address the need for better regulation of deposit-taking activities. For example, this report proposes uniform prudential regulatory standards for all CDIC member institutions. We are currently studying this and other recommendations contained in the Wyman Report and will have more to say on these recommendations once our review has been completed. However, we urge the federal government to work with the provinces to ensure compatibility in the prudential regulatory standards governing all deposit-taking institutions, including institutions not insured through the CDIC, regardless of jurisdiction of incorporation.

For example, credit unions and caisses populaires, insurance companies and investment dealers, many of which are provincially incorporated, are not CDIC members and would, therefore, not be affected by the prudential proposals in the Wyman Report. Many of these institutions enjoy the advantages of membership in the Canadian Payments Association and yet continue to escape the need to adhere to prudential standards of operation which are comparable to those governing banks. This is not in the public interest.

The public should be assured that common standards apply to all institutions accepting their deposits. Achieving such common standards will require a high level of federal/provincial co-operation and we would urge a dialogue between jurisdictions to begin as soon as possible, with a view to establishing a common prudential approach, as well as consistency in other aspects of regulation.

This and other recommendations appearing in this brief, have as their focus the public interest. Our recommendations to reform the Green Paper's proposals build upon the government's proposed approach to bring it into better harmony with the public interest and the Paper's guiding principles, which we fully support. These recommendations, as set out in Sections V and VI of this brief, would have the effect of:

1. Placing all Canadians, in all regions and in all communities, on a "level playing field" in accessing the broadest possible range of domestic and international financial services at the lowest possible prices,
2. Enhancing the stability and competitiveness of the Canadian financial services industry, and
3. Reducing the opportunity which exists under the current proposals for an unbalanced concentration of economic power in the hands of a few individuals.

The proposed changes we are recommending follow up on Minister McDougall's request for feedback on specific recommendations and would not, in any way, alter the Paper's "non-negotiable" principles.

In an effort to communicate our industry's views on the government's policy initiatives at the earliest possible stage, we are submitting this brief without having had an opportunity to review thoroughly the technical supplement to the Green Paper (technical paper). As such, the views expressed in this brief are preliminary and may need to be modified in a subsequent CBA submission on the government's technical proposals. These preliminary views have the unanimous support of all Schedule A and B banks and are organized to respond to the following major questions:

- . How does the Green Paper propose to reach its objectives?
- . Is there a rationale for preventing banks from offering all Canadians a wider range of services?
- . Will the Paper's proposed approach serve Canadians well?
- . How could the Paper's broad policy proposals be improved to benefit consumers?
- . How could the Paper's specific policy proposals be improved to benefit consumers?

II HOW DOES THE GREEN PAPER PROPOSE TO REACH ITS OBJECTIVES?

The Discussion Paper sets out several proposals to meet its stated objectives. These proposals have four major thrusts, as follows:

1. Competition is to be enhanced by easing barriers to entry into financial services markets through a selective dismantling of the "four pillars" structure. The powers of non-bank financial conglomerates, many of which include trust and insurance companies already, would be broadened to allow all "four pillars", including banking, to be combined under the umbrella of a financial holding company, which could be closely held,

2. Major "A" and all "B" banks are to be excluded from these proposed changes, although the Bank Act will be altered to the extent of implementing consequential changes arising from the proposals,
3. Real/financial conglomeration will not only continue to be tolerated but will be encouraged, and
4. Prudential regulation is to be upgraded through:
 - . Stricter regulatory taboos against "self-dealing", in preference to a combination of regulation, ownership restrictions, stronger corporate governance and measures, such as co-insurance, which are designed to enhance market discipline, and
 - . The use of regulation to prevent/penalize conflicts of interest associated with co-mingling functions.

Our initial reaction to these broad policy thrusts is that they will not, in all cases, benefit Canadians and contribute to the government's reform objectives.

We are additionally concerned that the Paper offers no rationale for its proposal to exclude major "A" and "B" banks from the process of change. This is a serious matter given that the decision to exclude banks will disadvantage a significant segment of the Canadian population. The possible rationale behind this decision is discussed in the following section.

III IS THERE A RATIONALE FOR PREVENTING BANKS FROM OFFERING ALL CANADIANS A WIDER RANGE OF SERVICES?

The Discussion Paper hints at several possible reasons for its decision to continue to limit bank powers, but never explicitly attributes the decision to any of these. The arguments put forward are as follows:

1. That the banks have not been seeking new powers (p. 85), the implication being that the banks would be content not to have their powers broadened, even in the face of an expansion of the powers of other institutions. This, of course, is not and never has been the case.

CHART 1% GROWTH IN CANADIAN CURRENCY ASSETS
OF CANADIAN FINANCIAL INTERMEDIARIES

	1981	1982	1983	1984
Chartered Banks ¹	18.2%	5.0%	- 0.3%	5.1%
Trust & Loan Companies ²	13.1	4.8	13.8	7.5
Life Insurance Companies	13.0	10.9	10.8	12.7
Credit Unions & Caisses Populaires	5.2	4.4	10.7	8.4
Property & Casualty Insurers	10.9	11.5	15.4	4.5
Financial Corporations	3.6	-13.8	2.4	10.9
Investment Dealers	11.9	13.3	1.2	18.6
Investment Funds	8.7	4.0	28.8	25.4
Savings Banks	133.3	9.5	15.2	7.5
Segregated Funds	9.0	9.6	17.5	4.3
Trusteed Pension Funds	19.1	16.6	16.1	8.1
Other Private Sector	- 23.1	-22.6	17.0	- 2.4
Public Sector	6.3	10.6	5.6	4.6
TOTAL	13.2%	6.5%	7.1%	7.2%

¹ Includes banks' mortgage loan subsidiaries² Excludes trust companies' estate, trust and agency assetsSHARE OF CANADIAN DOLLAR
FINANCIAL SECTOR ASSETS HELD
BY FINANCIAL INTERMEDIARIES

(\$ Billion / %)

	1981		1982		1983		1984	
	(\$b)	(%)	(\$b)	(%)	(\$b)	(%)	(\$b)	(%)
Chartered Banks ¹	202.4	41.0	212.6	40.5	211.9	37.7	223.2	37.0
Trust & Loan Companies ²	52.6	10.7	55.1	10.5	62.7	11.1	67.4	11.2
Life Insurance Companies	45.0	9.1	49.9	9.5	55.3	9.8	62.3	10.3
Credit Unions & Caisses Populaires	32.1	6.5	33.5	6.4	37.1	6.6	40.2	6.7
Property & Casualty Insurers	12.2	2.5	13.6	2.6	15.7	2.8	16.4	2.7
Financial Corporations	14.5	2.9	12.5	2.4	12.8	2.3	14.2	2.4
Investment Dealers	7.5	1.5	8.5	1.6	8.6	1.5	10.2	1.7
Investment Funds	5.0	1.0	5.2	1.0	6.7	1.2	8.4	1.4
Savings Banks	4.2	.9	4.6	.9	5.3	.9	5.7	.9
Segregated Funds	7.3	1.5	8.0	1.5	9.4	1.7	9.8	1.6
Trusteed Pension Funds	60.4	12.2	70.4	13.3	81.7	14.5	88.3	14.6
Other Private Sector	13.3	2.7	10.6	2.0	12.4	2.2	12.1	2.0
Public sector	36.9	7.5	40.8	7.8	43.1	7.7	45.1	7.5
TOTAL	493.4	100.0	525.3	100.0	562.7	100.0	603.3	100.0

¹ Includes banks' mortgage loan subsidiaries² Excludes trust companies' estate, trust and agency assets

Source: Bank of Canada Review

Statistics Canada - Financial Institutions 61-006

- Financial Flow Accounts 13-002

2. That banks should be prepared to wait for amendments to their legislation, as they have enjoyed a steady broadening of powers through successive Bank Act Revisions over the years.

This is a common misconception. Bank powers have not been expanded in any major way since the 1967 Bank Act Revision. The 1980 Revision actually resulted in a severe cutback in banks' securities and investment management powers.

3. That non-bank financial institutions (NBFIs) have been unable to expand their business and powers due to outdated legislation.

This is also not so. Outdated legislation has actually worked to the advantage of non-bank financial institutions, providing them with "loopholes" to exploit in broadening their powers indirectly in a manner which would not have been permitted directly. The numerous trust/insurance conglomerates provide practical evidence of the use of loopholes by NBFIs to enter otherwise-prohibited business markets through upstream diversification.

In addition, we would note in passing that many provinces, and the federal government, have taken steps in recent years to relax legislative constraints on the powers of non-bank financial institutions. These initiatives have included both statutory amendments (such as Bill 75 in Quebec or Bill 82 in Saskatchewan) and amendments to regulations (such as recent changes to the Financial Standards Regulations governing federal trust and loan companies).

4. That regular legislative revisions have contributed to bank profitability, while NBFIs have suffered financially under "status quo" legislation and, therefore, need to catch up.

If this were so, one would expect to see trust companies underperforming the banks in the domestic market when, in fact, the reverse is true. As documented in Appendix 1, large trust companies are currently more profitable in terms of return on assets than are the major banks in the domestic market.

This relative gap in profitability is recognized by bank analysts and reflected in their recommendations. It is also recognized by investors, whose expectations of a continued gap in profitability between the two sectors are reflected in the significantly higher

CHART 2

**CANADIAN CURRENCY ASSETS UNDER CONTROL
OF LARGEST FINANCIAL HOLDING
COMPANIES VS. LARGEST CHARTERED BANKS**

(\$ Canadian 000s)

Financial Holding Companies (FHCs)¹

Dec. 31, 1984

Trilon Financial Corporation*	\$ 55,290,000
Power Financial Corporation*	31,818,064
E-L Financial Corporation*	27,890,832
Desjardins Group	19,877,000
Genstar Financial Corporation	17,488,045
The Laurentian Group	<u>9,190,944</u>

Total "Big 6" FHCs

\$161,554,885Major Chartered Banks

Jan. 31, 1985

Royal Bank	\$ 49,024,963
Canadian Imperial Bank of Commerce	45,170,199
Bank of Montreal	35,804,170
Toronto Dominion Bank	27,224,911
Bank of Nova Scotia	23,815,561
National Bank	<u>13,811,928</u>

Total "Big 6" Banks

\$194,851,732

¹ Includes administered assets, such as the EI&A assets of trust companies. Figures may be slightly overstated as, in some cases, they include foreign currency assets.

* Designates closely held institutions.

2. That banks should be prepared to wait for amendments to their legislation, as they have enjoyed a steady broadening of powers through successive Bank Act Revisions over the years.

This is a common misconception. Bank powers have not been expanded in any major way since the 1967 Bank Act Revision. The 1980 Revision actually resulted in a severe cutback in banks' securities and investment management powers.

3. That non-bank financial institutions (NBFIs) have been unable to expand their business and powers due to outdated legislation.

This is also not so. Outdated legislation has actually worked to the advantage of non-bank financial institutions, providing them with "loopholes" to exploit in broadening their powers indirectly in a manner which would not have been permitted directly. The numerous trust/insurance conglomerates provide practical evidence of the use of loopholes by NBFIs to enter otherwise-prohibited business markets through upstream diversification.

In addition, we would note in passing that many provinces, and the federal government, have taken steps in recent years to relax legislative constraints on the powers of non-bank financial institutions. These initiatives have included both statutory amendments (such as Bill 75 in Quebec or Bill 82 in Saskatchewan) and amendments to regulations (such as recent changes to the Financial Standards Regulations governing federal trust and loan companies).

4. That regular legislative revisions have contributed to bank profitability, while NBFIs have suffered financially under "status quo" legislation and, therefore, need to catch up.

If this were so, one would expect to see trust companies underperforming the banks in the domestic market when, in fact, the reverse is true. As documented in Appendix 1, large trust companies are currently more profitable in terms of return on assets than are the major banks in the domestic market.

This relative gap in profitability is recognized by bank analysts and reflected in their recommendations. It is also recognized by investors, whose expectations of a continued gap in profitability between the two sectors are reflected in the significantly higher

CHART 2

**CANADIAN CURRENCY ASSETS UNDER CONTROL
OF LARGEST FINANCIAL HOLDING
COMPANIES VS. LARGEST CHARTERED BANKS**

(\$ Canadian 000s)

Financial Holding Companies (FHCs)¹

Dec. 31, 1984

Trilon Financial Corporation*	\$ 55,290,000
Power Financial Corporation*	31,818,064
E-L Financial Corporation*	27,890,832
Desjardins Group	19,877,000
Genstar Financial Corporation	17,488,045
The Laurentian Group	<u>9,190,944</u>

Total "Big 6" FHCs

\$161,554,885Major Chartered Banks

Jan. 31, 1985

Royal Bank	\$ 49,024,963
Canadian Imperial Bank of Commerce	45,170,199
Bank of Montreal	35,804,170
Toronto Dominion Bank	27,224,911
Bank of Nova Scotia	23,815,561
National Bank	<u>13,811,928</u>

Total "Big 6" Banks

\$194,851,732

¹ Includes administered assets, such as the ET&A assets of trust companies. Figures may be slightly overstated as, in some cases, they include foreign currency assets.

* Designates closely held institutions.

price/earnings multiples enjoyed by trust companies (Appendix 1). The government's proposals would merely increase this gap by holding the banks' powers constant, while forcing them to compete in already competitive consumer and commercial lending markets against a large number of institutions that would have the full cost benefits arising from product diversification.

In light of the above, we can only conclude that concerns regarding future concentration of power must have weighed in the government's decision to exclude banks from the process of change. The view might have been that, if banks were given expanded powers in tandem with other institutions, banks, because of their size, could end up dominating the entire financial services industry to the detriment of competition. If this is the rationale for excluding banks from the process of change, it is based on a false premise.

First, as the Paper itself recognizes, concentration of power is not a concern in the financial services sector (p. 24), even in those markets in which banks already participate. In fact, in each of the financial markets in which the banks now participate, they have intensified competition.

Secondly, in recent years major non-bank financial institutions have grown faster than banks and the banks' share of Canadian dollar financial sector assets has declined accordingly, as shown in Chart 1, opposite page 7.

Thirdly, existing financial conglomerates have already become very large, with the assets controlled by the largest conglomerate exceeding the Canadian currency assets of the largest chartered bank, as shown in Chart 2 opposite. The proposals would merely increase the power and scope of these financial conglomerates, many of which are closely held by single individuals or families.

CHART 3HIGHLIGHTS OF PUBLIC OPINION SURVEY:
FINANCIAL INSTITUTIONS PATRONIZED

Survey Question: At which of these financial institutions do you do most of your banking?

<u>Response</u>	<u>% Responding Total Sample</u>	<u>% Responding by Community Size</u>		
		<u>Communities of under 30,000</u>	<u>Communities of 30,000- 99,999</u>	<u>Communities of 100,000 and over</u>
Any chartered bank	67%	64%	64%	69%
Any credit union	10%	14%	10%	8%
Any caisse populaire	14%	14%	15%	14%
Any trust company	5%	3%	6%	6%
Any provincially owned savings institution	1%	2%	*	*
Any bank that is a subsidiary of a foreign bank	*	*	*	*
Other	*	0%	*	0%
None of these	3%	3%	5%	3%

* less than 0.5%

Source: March 1985, The Canadian Bankers' Association Tracking Study of "The Public's Evaluation of Canadian Banks and the Banking System" conducted by Contemporary Research Centre. Further information can be obtained from CBA.

Finally, if banks were truly able to dominate any new market entered at the expense of competition, they should have been able to translate that advantage into superior profitability, which they have clearly not been able to do.

As the above suggests, it has long been our view that traditional concentration-of-power arguments are outdated, misleading and based on inaccurate measures of the banks' relative size. We document in Appendix 2 our reasons for holding this view and have recently released a brief on the subject of Concentration of Power, which was sent to Minister McDougall in March of this year. Given that the release of our brief predated the release of the Federal Discussion Paper, we are disappointed with the implied weight which the government continues to attach to "undue concentration" concerns, particularly in light of its open acknowledgement that such concerns are unfounded.

IV WILL THE GREEN PAPER'S PROPOSED APPROACH SERVE CANADIANS WELL?

Generally, the Paper's proposed approach represents a step in the right direction. Its recognition of the inevitability of market integration and its attempts to heighten competition by reducing barriers to entry are to be particularly commended. However, as our answers to the following questions indicate, we see the need to extend the Paper's proposals to include major "A" and "B" banks in order to ensure that all Canadians are equally well served by the trend toward market restructuring.

1. Will the Proposals Benefit All Canadian Consumers?

By broadening the powers of existing non-bank financial institutions, including financial conglomerates, the government is ensuring that major urban areas, where these institutions and conglomerates are chiefly represented, will

CHART 4COMMUNITIES IN CANADA
SERVICED BY BANKS ONLY

Region	Communities With Banks Only ¹	Population of "Banks Only" Communities ²	
		Number of People ³	Per cent of Provincial Population
<u>Atlantic</u>			
NFLD	72	204,393	(36.0%)
PEI	7	4,498	(3.7%)
NS	47	111,392	(13.1%)
NB	33	75,722	(10.9%)
<u>Central</u>			
QUE	41	147,721	(2.3%)
ONT	307	539,826	(6.3%)
<u>Western</u>			
MAN	39	52,686	(5.1%)
SASK	62	35,056	(3.6%)
ALTA	90	105,504	(4.7%)
BC	38	129,808	(4.7%)
<u>Territories</u>			
YUKON	7	18,843	(81.4%)
N.W.T.	9	42,332	(92.6%)
TOTAL	752	1,467,781	(6.0%)

NOTE: ¹ These figures are for communities where there are no credit unions, caisses populaires, insurance companies, trust/loan companies or investment dealers.

² These figures understate the total number of Canadians serviced by banks only because they do not include rural communities that may be adjacent to and use the services of a community with a bank. In addition, approximately 12 communities with banks only have been incorporated (by the Census) into larger communities and are not represented here.

³ Population figures from Government of Canada 1981 Census.

Source: CPA Directory and Annual Reports

be well served. However, it should be noted that, even in major urban centers, those Canadians who are bank patrons will be denied convenient access to a full range of financial services, if the Paper's proposals are implemented without change. To place this concern in perspective, our polling of consumers indicates that the vast majority of urban consumers use banks, in preference to other institutions, as indicated in Chart 3, opposite page 9.

Moreover, excluding banks from access to new markets will prevent consumers from enjoying the full benefits of enhanced competition in traditional non-banking markets.

In addition, the Paper's proposals will do little for non-urban Canadian communities. Given the government's stated commitment to enhancing consumer convenience, it must be recognized that proposals limiting banks' ability to offer a broader range of services will do nothing to enhance convenience or service access for many Canadians, including farmers and small businesses, located in the smaller communities outside major urban centres. As Chart 4 opposite indicates, there are almost 1.5 million Canadians living in 752 small and medium-sized communities across Canada which are currently only serviced by banks and no other financial institutions (including credit unions/caisses populaires, trust and insurance companies, and investment dealers).

By contrast, trust and insurance companies, which are the big beneficiaries of the government's proposals, are only exclusively represented in four Canadian communities.¹ In fact, if one looks at the geographic distribution of bank vs. trust/insurance company branches, the truly national coverage of the banks becomes apparent. Of the communities in which banks are represented, 86% are non-urban whereas

¹ Source: Based on a CBA compilation of information in the Canadian Payments Association Directory and Annual Reports.

CHART 5HIGHLIGHTS OF PUBLIC OPINION SURVEY:
LEVEL PLAYING FIELD ISSUE

Survey Question: Some people have said that the banks are already too big and should not be allowed to sell other financial services such as insurance and stocks or bonds. Others have said that the participation of the banks in providing these services will increase competition and give the general public easier access to a broad range of financial services. Which of these two opinions do you agree with the most?

<u>Response</u>	<u>% Responding Total Sample</u>	<u>% Responding by Community Size</u>		
		<u>Communities of under 30,000</u>	<u>Communities of 30,000- 99,999</u>	<u>Communities of 100,000 and over</u>
Banks will increase competition and provide easier access to a broad range of financial services.	59%	62%	60%	57%
Banks are already too big.	37%	34%	37%	38%
Not stated.	4%	4%	3%	5%

Source: June 1985, The Canadian Bankers' Association Public Opinion Survey conducted by Contemporary Research Centre. Further information can be obtained from CBA.

the comparable figure for trust and insurance companies is 29% (Appendix 3). Constraining banks' ability to offer a broader range of services while heightening competition in traditional banking markets may operate to the detriment of these regionally remote communities by undermining the banks' ability to continue to price uniformly across the country.

We acknowledge that credit unions and caisses populaires, which have extensive rural networks, should also be considered. However, we have not looked at those communities serviced exclusively by credit unions and caisses populaires as the Discussion Paper does not deal directly with these institutions.

These concerns with the pro-urban bias of the government's proposals have undermined media support for these proposals. Moreover, the government's proposed exclusion of banks from offering a broader range of services flies in the face of the public's stated priorities. Our polling of consumers, urban and rural alike, indicates that they place a premium on convenience in shopping for financial services. It also indicates that the public wants to see banks' powers broadened in tandem with those of other institutions. In fact, results of our survey of consumers on the question of whether banks should be given broadened powers indicate that the majority of those responding to the question favour granting banks broader powers, as shown in Chart 5 opposite. Not surprisingly, the strongest endorsement of broader bank powers comes from non-urban consumers. We would hope to see the government's proposals modified to reflect the public's clear preferences.

2. Will the Proposals Promote Competition, Innovation and Efficiency?

There can be no doubt that the government's proposals will have some beneficial competitive effects. For example, competition in traditional "banking" markets, such as consumer and commercial lending, will be enhanced by the proposal to allow NBFIs unrestricted access to these markets.

However, in our view, competition in markets traditionally serviced exclusively by NBFIs, such as corporate underwriting or fiduciary markets, will not be significantly enhanced if the banks are prevented from competing. Moreover, to the extent that competition in these markets is restricted, market efficiency will suffer. Indeed, if the government's goal is to increase the competitiveness and efficiency of financial markets, it makes no sense to prevent the major institutions from competing, particularly when these institutions, as the Paper itself acknowledges (p. 2), have a proven track record of pro-competitive behaviour. This view is not only held by our industry, but by the media as well (see Appendix 4).

We are also concerned that the government's proposed approach is somewhat misdirected. The government's proposals will increase the number of institutions serving the already competitive consumer credit and commercial lending markets in major urban centres. However, the proposals will do nothing to heighten competition significantly where it is most needed (for example, in corporate underwriting and investment banking markets) or to broaden the range of financial services available to the many small communities across Canada. Finally, the proposals will do little to enhance the efficiency and competitiveness of small businesses and farmers, who are to be deprived of access to a full range of financial services.

3. Will the Proposals Improve International Competitiveness?

While the government's proposals could improve the ability of existing financial conglomerates to compete internationally, offsetting this effect would be a deterioration in the banks' international competitiveness. This would come about in two ways:

- . Firstly, the government's proposed approach would undermine the "world class" standing of Canada's major banks by eroding their strong domestic market base. This is the obvious result of heightening competition in the banks' "core" markets, without providing banks with reciprocal access to other market segments.
- . Secondly, the proposals would dilute Canadian banks' relative international standing by strengthening the position of foreign competitors vis-à-vis our domestic banks. For example, the proposals would allow foreign conglomerates to service the domestic market with a full range of non-bank services, while preventing domestic banks from so doing. In addition, the proposal to exclude "B" banks from broader market access in Canada could trigger a reciprocal limitation on Canadian banks' activities in offshore markets, with obvious implications for Canadian banks' standing.

The important point in all of this is that Canadian consumers and businesses will suffer if the banks' international competitiveness is eroded. Our banks have succeeded in competing on a global scale and are the principal Canadian participants in offshore financial markets. Moreover, their ability to compete is highly regarded and is vital to the continued efficiency and competitiveness of the Canadian economy in an increasingly global marketplace. The banks' "world class" standing provides the Canadian public with access to a wider range of international financial services at lower cost than would otherwise be available. A deterioration in this standing would compromise the ability of Canadian consumers and businesses to access a broad range of services cost

effectively. It would also result in less profit being repatriated into Canada and less growth in the number of highly skilled management and technical jobs in banks' head offices and divisions.

The Paper itself acknowledges that markets are internationalizing (p. 9), that foreign financial institutions are rapidly broadening their powers (pp. 95-100), and that institutions whose powers are held constant may face relative decline (p. 3). In light of this implied recognition of the need for broader bank powers to keep pace with international developments, we would hope to see these powers provided.

4. Will the Proposals Preserve the Soundness/Stability of the Financial System?

In continuing to condone real/financial sector linkages and closely held ownership, the Paper's proposals will lead to a further concentration of economic power in the hands of a few individuals and could well, under certain circumstances, undermine the stability of the financial system, for the reasons discussed in Section VI 2(a) of this brief.

Moreover, the proposal to broaden the powers of NBFIs significantly without clearly specifying what prudential rules will apply to new financial conglomerates and their subsidiaries, is inconsistent with promoting soundness and stability. Indeed, the issue of deposit insurance is not even addressed in the Paper.

However, it is addressed in the recently released Wyman Report, which we view as a complement to the Green Paper. The Wyman Report sets out recommendations for improving the prudential regulation of CDIC member institutions. While its specific proposals are still under study, the report

correctly recognizes the need to upgrade and harmonize prudential regulatory standards and we would urge all levels of government to do so before any further market restructuring is allowed to occur.

V **HOW COULD THE GREEN PAPER'S BROAD POLICY PROPOSALS BE IMPROVED TO BENEFIT CONSUMERS?**

It seems clear that the Green Paper's major policy initiatives will need to be altered somewhat to ensure that all Canadians share in the benefits of financial market restructuring. We must stress that it is the Paper's proposals which are in need of change and not its principles, which we support.

To increase service to all Canadians, we strongly recommend that the banks' mandate be broadened in tandem with that of other institutions. This could be done as part of the process of consequentially amending the Bank Act to accommodate the Paper's existing proposals. Indeed, as acknowledged in the Discussion Paper, the Bank Act will have to be amended at the time of revising other financial legislation to, for example, allow for the establishment of Schedule C banks. This presents a ready opportunity to provide all banks with broader market access as part of the amendment process.

We must stress that we are seeking only selective consequential amendments to the Bank Act, which would allow banks to keep pace of change and to deliver a broader range of services to all consumers in all areas of the country. In this regard, we recommend the following specific consequential amendments:

1. An amendment which would facilitate banks' ability to diversify through a holding company into other financial markets,

2. Amendments, along the lines envisaged by the government in its recently released Technical Paper (p. 25), which would enable the banks to "network" financial services offered by other institutions,
3. An amendment which would follow through on the government's welcome commitment to eliminate primary reserves on banks' one-year-and-over non-encashable term deposits, and
4. An amendment which would permit investment in securities firms by banks to the full extent permitted under provincial laws. Indeed, bringing the Bank Act into harmony with provincial securities legislation is in keeping with the goal of federal/provincial harmonization and with the federal government's acceptance of provincial jurisdiction over securities matters.

In our view, the above amendments would bring the government's broad policy proposals substantially into line with its objectives. In order to facilitate the consequential amendment process, the CBA will be forwarding to the Minister an outline of proposed amendments to the Bank Act which would give effect to the above recommendations.

VI HOW COULD THE GREEN PAPER'S SPECIFIC POLICY PROPOSALS BE IMPROVED TO BENEFIT CONSUMERS?

1. Diversification Proposals

(a) The Financial Holding Company (FHC) Approach

In our view, a holding company approach to diversification is acceptable. Such an approach simplifies the process of regulating financial supermarkets, while preserving the provinces' traditional jurisdiction over non-bank financial institutions. It can also lead to operational efficiencies where diverse products and specialized expertise are important factors.

However, we cannot support the particular application of the concept of the holding company described in the proposals and do not believe it to be in the national interest. It has the following weaknesses which would have to be changed:

1. The holding company concept in the proposals abandons the principle of wide ownership and places too heavy a burden on official rules and regulations to prevent self-dealing and control conflicts of interest. We believe that widely-held ownership, stronger corporate governance and measures designed to enhance market discipline, such as co-insurance, also prevent self-dealing and that these devices must also be employed, as set out in Section VI 2(a),
2. The proposed FHC concept would allow for a co-mingling of the real and financial sectors of the economy, which we continue to oppose both on prudential grounds and in the interest of preserving market efficiency in the allocation of credit. Any taboo against real/financial co-mingling, however, should not preclude financial institutions providing additional products and services that are closely related to, and a natural outgrowth of, their financial activities, as set out in Section VI 2(a),
3. The exclusion of existing banks from the holding company concept in the proposals would, in effect, deny many Canadian communities access to an expanded range of financial services. It would also deny many urban consumers "one-stop shopping" convenience. In our view, the holding company concept should be extended to include existing banks, as set out in Section V, and
4. The holding company concept in the proposals would endanger reciprocity arrangements with other countries. To help ensure reciprocity with other countries, the ability to establish a financial holding company should be extended to "B" banks, as discussed in Section V.

In addition to the above recommendations, we would note that, if the FHC approach is adopted, there will be a need to ensure timely disclosure of the financial results of the individual corporate entities within the conglomerate, in accordance with agreed-upon accounting standards. Consolidated results should also be reported. In this regard, a high level of federal/provincial co-operation will be required to ensure, for example, a synchronization of fiscal year-ends for the corporate entities within the conglomerate and a uniform set of rules governing disclosure frequency. We would specifically recommend that quarterly public reporting of income statement and balance sheet information be required within 45 days of quarter-end, supplemented by comprehensive annual reporting requirements, within 65 days of fiscal year-end.

Finally, we are pleased to see that consultation papers released with the recent federal budget contain proposals which would make the holding company approach to diversification more attractive. These proposals would facilitate the transfer of tax losses between affiliated companies within a corporate empire in order to improve the overall taxable income position of the conglomerate as a whole. This initiative complements the Discussion Paper's policy proposals and is a welcome change.

(b) The Schedule C Bank Proposal

We do not take issue with the "C" bank proposal, in principle. However, the Discussion Paper is vague as to what functions will have to be carried out exclusively through the "C" bank subsidiary of an FHC. Moreover, we are distressed to see that the government's recently released technical supplement to the Green Paper proposes to provide Schedule C banks with substantially the same powers as "A" banks, without having to observe the same ownership rules as "A" banks. This is neither in the public interest, nor in the interest of preserving the safety and stability of the financial system. We will be commenting in some depth on this proposal in a subsequent CBA submission on the technical paper.

To deal with these concerns, we recommend that:

- . All "banking" business within an FHC be conducted entirely through its "C" bank affiliate in order to ensure adequate prudential regulation of all "banking" functions and continued federal jurisdiction over banking. We set out below the types of functions which we would envisage as "C" bank activities.
- . If a Schedule C bank is to have powers and be governed by regulations similar to those of Schedule A banks, its holding company must conform to ownership restrictions similar to those governing "A" banks at present. This would mean complying with the 10%/25% individual/aggregate restriction governing foreign ownership of "A" banks and the 10% restriction on domestic ownership.

- . In the case of "C" banks owned by closely held FHCs, there will be a need for rigorous prudential supervision along the lines of what we are recommending for all subsidiaries of narrowly-held financial institutions.

As noted above, the proposals in the Green Paper are vague as to what types of activities would have to be carried out through the "C" bank. On this subject, we recommend that any regulatory incentives which encourage deposit gathering outside the "C" bank structure should be removed. We further recommend that all consumer (excluding residential mortgage) and commercial banking functions be carried out through the "C" bank. In contrast, the implication in both the Discussion Paper and the technical supplement is that only certain forms of commercial lending would have to be done through the "C" bank and, then, only after trust and loan companies had used up their direct commercial lending capacity. We feel that this approach is far too narrow.

For example, the Discussion Paper indicates the government's intention to allow NBFIs to continue direct commercial mortgage lending, on the basis that commercial mortgage loans are not commercial loans (p. 42). In our view, commercial mortgage lending is a form of commercial lending and should be a restricted "C" bank activity. Indeed, many of the banks' commercial loans are secured by a charge on real property.

In addition, the Discussion Paper is mute on the treatment of consumer lending in the context of the "C" bank proposals. However, the technical paper proposes to allow trust and loan companies an expanded power to make consumer loans up to 10% of assets. We believe that this form of lending is properly a "C" bank activity, and current

"basket" restrictions on non-bank financial institutions' ability to offer consumer credit lend support to our view. However, should the government decide not to require consumer lending to be done through the "C" bank, it should, none the less, establish equality of treatment with respect to reserve requirements on deposits for all financial institutions. There are various ways of achieving such reserve equality, as set out in Section VI 3(d) of this brief.

Finally, the Discussion Paper implies (p. 42) that the existing power of NBFIs to engage directly in consumer and commercial lending under "basket" clause provisions would remain intact. This intent is confirmed in reviewing the technical paper, which proposes not only to allow trust and loan companies to engage in consumer and commercial lending but also to expand their ability to do so by increasing the percentage of assets which can be devoted to such forms of lending (from approximately 7% to 15%). This is inconsistent with requiring the "banking" activities within a holding company to be carried out exclusively through the "C" bank. Accordingly, we recommend that NBFIs having "C" bank affiliates be required to delegate all consumer and commercial lending, including "basket" lending, to the "C" bank.

(c) Networking

The Discussion Paper proposes to remove restrictions which inhibit "networking" arrangements between institutions. We fully support broader "networking" powers for all institutions, including the banks, on the basis that "networking" will, in some instances, represent an efficient and cost-effective means of delivering financial services to customers. We also agree with the Discussion Paper's suggestion of a ban on tied-selling as being essential for consumer protection.

It is clear that the banks' involvement in "networking" arrangements will be essential if "networked" services are to be made available, through the branch network, to the broadest possible population base. Accordingly, we have recommended that all banks' ability to "network" be clarified through appropriate amendments to the Bank Act, along the lines of the amendments proposed in the technical supplement to the government's Green Paper (p. 25).

2. Prudential Proposals

(a) Self-Dealing/Ownership

(i) Real/Financial Sector Conglomeration

The Discussion Paper's proposals would allow for continued linkages between the "real" and "financial" sectors of the economy, through a holding company structure. As a general rule, our industry opposes such co-mingling of financial and industrial activity, on several grounds:

1. Firstly, mixing real and financial activities inevitably leads to "self-dealing", which represents one of the most serious threats to the solvency and stability of our financial system and is clearly not in the public interest. Because financial institutions are more highly levered than industrial corporations, allowing real/financial linkages presents a unique opportunity for controlling shareholders to further their own interests at the expense of a large and vulnerable deposit base. Indeed, a major percentage of failures giving rise to claims on the CDIC have been associated with non-arm's-length transactions

between affiliated real and financial firms, and a similar picture unfolds in reviewing international experience. The Discussion Paper proposes to limit self-dealing by imposing a ban on non-arm's-length transactions, subject to certain exceptions. In our view, this approach will not be effective for the reasons set out in the section which follows. Nor has it been effective in limiting self-dealing in other countries which allow real/financial co-mingling, as set out in Appendix 5.

2. Secondly, real/financial conglomerates encourage distortions in the allocation of credit within the economy which detract from the efficiency of capital markets and have a very detrimental effect on competitive behaviour. These distortions arise not only because of preferential funding arrangements between the financial firm and its industrial affiliate, but also because the potential exists for the financial firm to restrict credit to competitors of its industrial affiliates. This is a serious problem and one which regulators cannot effectively address. While regulators can try to prevent "preferential funding" arrangements, they cannot force a firm to extend credit to its "real sector" competitors.
3. Thirdly, allowing real/financial linkages can be destabilizing, in that financial problems in a real sector firm may occasion a "run" on its financial affiliate, either by association or due to the existence of non-arm's-length dealings between the two.

Given the severity of these problems and the difficulty in dealing effectively with them, we recommend a dismantling of existing real/financial conglomerates over a defined period of time (say, 10 to 15 years), combined with a strict prohibition against any significant industrial/financial cross-ownership in the future.

However, there should be one exception to this general rule. In our view, some limited co-mingling of functions should be allowed where the financial function is ancillary to the non-financial business and vice versa. For example, the provision of credit by

retailers and automobile manufacturers is an ancillary financial service which should continue to be permitted. Similarly, banks should be allowed to engage in services "ancillary" to banking, such as the provision of computer-based services. With respect to real estate development, we believe that the model set out in Section 199 of the Bank Act, which permits the acquisition and development of real estate for the banks' own use, should be applied to other financial institutions.

(ii) Ownership/Self-Dealing

The problems associated with real/financial sector co-mingling are particularly pronounced if the institutions in question are closely held. This is so because "self-dealing" is most likely to occur in institutions having a significant shareholder, as recent history in Canada and other major industrialized nations attests (Appendix 5). Moreover, closely held institutions often lack the internal control mechanisms which are present in widely-held institutions, as evidenced in many of the recent trust company failures both in Ontario and Western Canada.

There is only one conclusion to be drawn from recent history. Closely held ownership structures give rise to serious prudential concerns which would be most difficult to eliminate through regulation.

It was this realization which led the federal government, in its 1982 Discussion Paper on Revisions of the Trust Companies Act and the Loan Companies Act, to recommend ownership restrictions as the only

CHART 6

HIGHLIGHTS OF "FOUR PILLARS" SURVEY RESULTS: OWNERSHIP ISSUE

Survey Question:

Generally speaking, at the present time, no individual or company can own more than 10% of any bank. The same regulation is not applied to trust companies and in many cases an individual or company can own up to 100% of these financial institutions. Do you think the level of ownership any one individual or company can hold in a BANK should be allowed to increase, or do you think it should stay at the level it is now, that is a maximum of 10%?

Response	% Responding
Be allowed to increase.....	22%
Stay where it is now/10%.....	72%
No opinion.....	6%

Survey Question:

Do you think that the level of ownership any one individual or company can hold in a TRUST COMPANY should be limited to 10%?

What about in an INSURANCE COMPANY?

What about in a STOCK BROKER AND INVESTMENT DEALER?

OWNERSHIP SHOULD BE LIMITED	
YES	NO NO OPINION
61%	30% 9%
57%	35% 8%
54%	34% 12%

Source: March 1985, The Canadian Bankers' Association Poll conducted by Contemporary Research Centre. Further information can be obtained from CBA.

practical means of controlling "self-dealing". This contrasts sharply with the more cumbersome regulatory approach recommended in the federal Discussion Paper, as documented in Appendix 6. The banks supported the federal government's ownership proposals in 1982 and continue to favour broad ownership for all financial institutions.

Moreover, the Canadian public strongly favours restrictions on ownership, not only for banks but also for trust companies, insurance companies and investment dealers. In a recent polling of over 2,000 respondents across Canada, a majority of Canadians voiced support for ownership restrictions governing both bank and non-bank financial institutions, as shown in Chart 6 opposite. Accordingly, we recommend the following:

1. Ideally, ownership restrictions should be imposed at the level of the financial holding company. This would both effectively limit the opportunity for self-dealing and restrict the potential for a concentration of economic power in the hands of a few.
2. With respect to "A" banks, and their financial holding companies, we continue to support the 10%/25% foreign ownership rule and the 10% domestic ownership rule.
3. With respect to other institutions, we recognize that it may not be practical to apply the same 10% rule to all. However, for the "C" bank of a particular FHC to have the same powers and face similar regulations as "A" banks, then the FHC owning this bank should have to conform to the ownership rules governing "A" banks. We note that the government's technical paper does not propose a 10% ownership restriction as a quid pro quo for granting "A" bank powers to "C" banks and we feel strongly that this proposal is not in the public interest.
4. As long as an FHC is closely held, it should face more rigorous prudential regulations than widely-held companies to safeguard against the potential for self-dealing.

If the above recommendations are not adopted, it will be exceedingly difficult to control self-dealing in a deregulated environment. Regulatory restrictions, such as those proposed in the Discussion Paper, will be extremely costly, cumbersome and ineffective for several reasons.

- . Firstly, unscrupulous individuals are unlikely to be dissuaded by a ban on self-dealing. As a result, this type of ban will have little preventive value relying, instead, on after-the-fact penalties which come too late to be of any public benefit. In this context, the suggestion in the Paper (p. 37) that undesirable transactions could be reversed and restitution demanded is, in our view, unrealistic.
- . Secondly, even if a ban on self-dealing could be effectively implemented, it would require that regulators be able to envisage every type of undesirable non-arm's-length transaction in legislation and this is simply not possible.
- . Finally, enforcing the proposed ban, particularly given that certain transactions are to be exempted from the ban, would require a regulatory army and would impose significant costs on taxpayers for very little benefit. By contrast, ownership restrictions would be simple, effective and inexpensive to implement. This is, perhaps, one of the reasons for the public's strong support of broad ownership rules.

One has only to look at the record of financial sector failures in recent years, both in Canada and abroad, to recognize that anti-self-dealing regulation has generally been ineffective, either due to regulatory loopholes, poor enforcement or illegal intent on the part of unscrupulous individuals. Appendix 5 to this brief highlights selected case histories of institutions which have failed due to self-dealing on the part of major shareholders, in many cases despite the existence of legislation designed to prevent such behaviour. The problem is sufficiently

serious that self-dealing ranked as the "number 2" cause of financial sector failures in the U.S.² for the 12-year period 1971-1982.

In short, it seems clear that the government can proceed in one of two directions in trying to control self-dealing. It can rely exclusively on regulation or it can rely on a combination of regulation, ownership restrictions, stronger governance by boards of directors and measures designed to enhance market discipline, such as co-insurance. In our view, the latter alternative is far preferable. However, to the extent that the government chooses the former, which would involve exclusive reliance on rules and regulations, it will be essential to ensure that these rules apply only where needed - i.e. to closely held institutions. It would be costly and unnecessary to impose such rules on widely-held institutions where the incidence of self-dealing has been negligible and which have in place a comprehensive system of internal checks and balances to prevent self-interested behaviour.

In line with our view that self-dealing regulation should target closely held rather than widely-held institutions, the banks consider the proposed ban on non-arm's-length dealings with directors (or companies affiliated with directors) as unnecessary in the case of widely-held institutions. We note with concern that the government's technical paper does not distinguish between closely and widely-held institutions in proposing a ban on "C" bank lending to directors and to the significant business interests of directors.

With respect to corporate governance, we support the principle of stronger governance by boards of directors as one means of restricting self-dealing

² "Deposit Insurance In a Changing Environment" - FDIC, April 15, 1983 - p. II-19.

opportunities. To this end, we specifically support a ban on interlocking directorships between financial holding companies but not, in the case of widely-held FHCs, between affiliated companies within a financial conglomerate.

Finally, we do not believe that proposed restrictions on the transferring of assets and liabilities between affiliated companies should apply, in the case of widely-held financial holding companies, to such transfers between a financial institution and its loan subsidiary. In this regard, we are pleased to see that the government's technical paper proposes an exemption from the general ban on self-dealing for transactions involving a regulated institution and its wholly-owned subsidiaries, as long as certain conditions are met. In our view, transactions of this nature raise neither self-dealing nor conflict-of-interest concerns.

(b) Conflicts of Interest Associated with Co-mingling Financial Functions

The traditional approach to controlling conflicts of interest associated with co-mingling financial functions has been to separate the functions giving rise to potential conflicts. Gradually, most major industrialized nations have moved away from functional segregation as a vehicle for controlling conflicts in favour of other means. This has been done perhaps partly in recognition of the fact that the benefits of functional segregation (in terms of controlling conflicts of interest) do not outweigh the costs (which include reduced consumer access to services, restricted competition, etc.). In this regard, the federal government's decision to move away from functional segregation in this Green Paper is in line with international developments.

Moreover, we agree with the government's assessment that conflicts of interest pose a less serious threat to financial stability/solvency than does self-dealing. Self-dealing involves the furtherance of the interests of the principals of a corporation, such as a major shareholder, a control group or their affiliated companies, at the expense of the clients or other shareholders of the corporation.

Conflicts of interest, as distinct from self-dealing, do not involve the furtherance of the interests of a principal or group of principals at the expense of the clients or other shareholders of the corporation. They involve conflicts between the interests of two competing groups served by the corporation, which, in its own best interests, the corporation will want to resolve equitably. For this reason, we believe that in a widely-held financial institution, the management of conflicts of interest, while presenting difficult problems, is possible and that existing internal and external checks and balances have worked well.

However, as in the case of self-dealing, we hold the view that closely held institutions are likely to be more susceptible to conflict-of-interest abuse than their widely-held counterparts for reasons such as the existence of centralized decision-making power, often in the hands of a single individual, and weak internal control procedures.

For these reasons, we envisage a flexible regulatory structure which imposes more stringent conflict-of-interest rules where such conflicts are most likely to occur (i.e. in closely held institutions combining several core functions under one roof) and where such conflicts are most likely to give rise to litigation (for example, where significant minority shareholdings exist). At the other end of the

spectrum would be widely-held financial conglomerates, the subsidiaries of which are 100% owned, where such stringent conflict-of-interest rules would not be necessary.

Subject to this caveat, the banks' preliminary views on the conflict-of-interest proposals set out in the Discussion Paper are as follows:

- . We support greater public disclosure of conflict situations, on the condition that:
 - regulations clearly specify which types of conflicts trigger a disclosure requirement,
 - where public disclosure infringes upon the requirement of client confidentiality, internal records are maintained for regulatory scrutiny at all times,
 - disclosure is timely (i.e. - not after the fact), and
 - there are effective penalties for failing to disclose.
- . The concept of a Financial Conflicts of Interest Office needs further study. An alternative which might be considered would be an independent industry-funded ombudsman, such as has recently been proposed by the U.K. clearing banks.
- . Finally, with respect to the "Chinese Wall" proposals in the Paper, we believe that such an approach has more merit in theory than in practice. However, to the extent that this approach is adopted, it will have to apply more broadly than is suggested in the Discussion Paper and the technical supplement. Both papers suggest limiting the "Chinese Wall" concept to a separation of trust companies' fiduciary and other financial functions (p. 39). Clearly, the concept will have to be extended to all activities giving rise to conflicts.

(c) Deposit Insurance

The federal government has chosen to deal with the deposit insurance issue in isolation from "four pillars" issues. This is an artificial separation which should be eliminated. In our view, the Wyman proposals form an integral part of the financial restructuring process being proposed in the Green Paper.

For this reason, we believe that the implementation of the Green Paper proposals should await reform of the deposit insurance system. It is essential that new deposit insurance arrangements be in place at the time financial holding companies begin operations, to ensure that the coverage and responsibility for the liabilities of all members of the financial conglomerate are clearly established.

Another reason for synchronizing insurance and market reform agendas is to enhance regulatory uniformity. This would be done by requiring all CDIC-insured institutions to meet minimum prudential standards to qualify for insurance coverage and we note that this is one of the recommendations of the recently released Wyman Report. This general approach is consistent with the government's expressed desire to upgrade prudential regulation and will also, in our view, be conducive to the maintenance of stability in a deregulated financial marketplace.

For these reasons, we believe that the Wyman Report recommendations must be considered in tandem with the Discussion Paper proposals. We look forward to commenting further on the Wyman recommendations, once we have had an opportunity to review them in detail.

(d) Enforcement/Supervision

Not only is there a need to upgrade and harmonize prudential regulatory standards governing different institutions but there is also a need to improve the monitoring and enforcement aspects of financial regulation.

To this end, the Discussion Paper has proposed a merger of the offices of the Inspector General of Banks and the Superintendent of Insurance. We believe it is premature to

comment on this proposal until we have had an opportunity to evaluate fully the Wyman Report's recommendations for regulatory reform, as these recommendations have implications for the appropriate structure of the federal regulatory apparatus. For example, the Wyman Committee envisages a role for the Canada Deposit Insurance Corporation in establishing and enforcing a uniform system of prudential standards for all member institutions. As such, we will reserve our comments on other proposals designed to have the same effect, pending a more thorough examination of the Wyman recommendations.

3. Other Proposals

(a) Regulatory Approach

There is little in the Discussion Paper which supports the principle of functional regulation. Indeed, the Paper comments that "the government's view is that the regulation of institutional groups should be looked at in its totality, rather than by individual functions or activities" (p. 12). The Paper goes on to conclude that differences in the regulation of similar activities performed by different institutions are tolerable, as long as the business mix of the institutions in question is different. We do not see the logic to this argument and believe it to be contrary to the public interest.

We support a more balanced regulatory approach which combines both institutional and functional features. This would allow for the solvency of the conglomerate as a whole to be monitored, while ensuring consistency in the regulation of similar functions. Such an approach could be realized under the government's proposed FHC structure by defining the activities of the FHC subsidiaries along

functional lines, while also regulating the conglomerate as a whole from a solvency/efficiency perspective. This is consistent with our view that all consumer and commercial banking activities within an FHC should be done through its "C" bank affiliate.

(b) Foreign Participation in Domestic Financial Markets

The banks support the principle of Canadian control of our financial services industry. To this end, we see merit in continuing to apply the 10%/25% individual/aggregate foreign ownership rule to non-bank financial institutions with respect to share transfers wherever practicable. Accordingly, we are pleased to see that the government intends to maintain this rule for existing financial conglomerates.

However, the government's proposal to leave the rules regarding new foreign entrants into the trust and insurance sectors unchanged could undermine Canadian control objectives if it is not accompanied by some regulatory limits on the activity of foreign conglomerates within Canadian financial markets (such as market share or capital leverage restrictions). This is particularly likely to happen if foreign conglomerates are allowed unrestricted entry into Canadian financial markets while domestic banks' ability to compete with these conglomerates is restricted.

We would urge the government to reconsider its position on this issue in order to ensure that "Canadian control" objectives are not compromised.

(c) Federal/Provincial Harmonization

Recent provincial initiatives have illustrated the urgent need for better harmonization of financial legislation across jurisdictions. For example, Ontario

recently released a consultation paper on revisions to loan and trust legislation which proposes a regulatory approach at odds with the federal FHC model. Eliminating such regulatory inconsistencies will be essential if effective competition between institutions is to be realized.

As such, we strongly support the government's stated commitment to a process of federal/provincial consultation on financial regulatory issues. Moreover, we look to the federal government to take the lead in initiating and maintaining a dialogue on these issues. Discussion with the provinces should aim to ensure, among other things, that regulations relating to the Canadian securities industry enable that industry to serve all Canadians adequately by eliminating any conflicts between federal and provincial law which would prevent this from happening. As noted in Section V, this will necessitate amendments to federal financial legislation to permit federal institutions to take advantage of more liberal provincial securities rules.

Moreover, given the importance of achieving a compatible financial regulatory framework, we would urge that consultation with the provinces take place at very senior levels and not be cut short by a pre-set timetable for introducing federal or provincial legislation.

(d) Primary Reserve Requirements

We fully support the government's commitment to relieve banks of the need to hold reserves against term deposits which are not encashable for at least one year from the date of issue. We look forward to having this reserve exemption implemented through consequential amendments to the Bank Act which are timed to coincide with amendments to the legislation governing NBFIs.

While we welcome the proposed reserve exemption, it may fall short of what will be required to ensure "equitable treatment" of all institutions in a deregulated financial marketplace. It must be recognized that the issue of reserves is inextricably linked to the question of the relative business and powers of banks vs. other institutions. To the extent that NBFIs engage in bank-type lending activities which are funded by non-reservable deposits, they enjoy an unfair competitive advantage over banks. This advantage can be eliminated in one of several ways:

1. By allowing banks to establish subsidiaries or affiliates to engage in comparable lending on a reserve-free basis (the rationale behind banks' mortgage loan subsidiaries),
2. By imposing reserves on NBFIs, or
3. By removing reserves from banks and/or paying a market rate of interest on reserve balances.

While the Discussion Paper proposals would eliminate any competitive disadvantage historically faced by banks in term lending and commercial credit markets (assuming all commercial lending is done through the "C" bank), there remains the potential for continuing unfair competition in the short-term consumer credit market if:

- . Consumer credit is not designated a "C" bank activity, and
- . There is a lag in the process of placing banks on an equal footing with other institutions in terms of business and powers.

Given the strength of public support for banks being given broader powers, we do not envisage any significant lag in the process. However, if, as the technical supplement suggests, consumer lending is not designated an exclusive

"C" bank activity, even a minor lag in providing banks with equal powers could have serious competitive consequences. In this situation, we would be seeking interim relief from reserves on the demand and notice deposits used to fund short-term consumer loans.

VII CONCLUDING REMARKS

The federal Discussion Paper marks a break with the past in terms of financial regulation. In recognizing and attempting to "manage" the financial restructuring which is already under way, it marks a step in the right direction. However, in failing to ensure that all Canadians will benefit from restructuring, we believe that some of the proposals are at odds with the public interest and in need of reform.

In our view, there are four major thrusts to the Paper's proposals which will not serve Canadians well. The first is the proposal to preclude major Schedule A and B banks from diversifying into new financial markets through a holding company. This would effectively deprive consumers living outside major urban areas of access to the broad range of financial services which could be delivered through the banks' branch network. It would also deny many urban consumers who are bank patrons convenient access to a broader range of financial services. Accordingly, we have recommended that all existing Schedule A and B banks be allowed to participate in the holding company structure through consequential amendments to the Bank Act which would be timed to coincide with proposed revisions to other financial legislation. We have also recommended that these amendments clarify the banks' ability to participate in networking arrangements.

The second major thrust to the Discussion Paper's proposals which is at odds with the public interest is the government's continued tolerance of real/financial conglomeration. As history attests, real/financial linkages breed opportunities for self-dealing which undermine the stability of the financial system. Accordingly, we have recommended the dismantling of existing real/financial conglomerates over a period of, say, 10 to 15 years, coupled with a prohibition against significant industrial/financial cross-ownership in the future.

The third major concern we have with the proposals is the abandonment of ownership limitations in place of regulations as a way to control self-dealing and limit conflicts of interest. However, widely-held institutions which have effective internal checks and balances to prevent self-dealing and regulate conflicts of interest have no need for an additional blanket of regulatory restrictions. In consequence, their efficiency and flexibility would be unnecessarily reduced to the detriment of the users of the financial services industry. Only those FHCs which are narrowly-held should face more rigorous prudential regulations. Widely-held FHCs, which have no need for them, should not be burdened with them.

On a final note, we are also concerned that the Green Paper does not address the need for adequate protection of depositors' funds in all financial intermediaries. More effective and consistent regulation of the growing deposit-taking activities of non-bank financial institutions is both in the public interest and in the interest of market stability. As the Wyman Report does address this issue, we see it as an integral part of the process of financial market restructuring being proposed in the Green Paper. As such, we would hope to see a reformed regulatory and deposit insurance system in place before the government proceeds any further with its proposals.

These, and other more specific recommendations contained in this brief, will contribute to the process of ensuring that future changes to financial legislation will benefit all Canadians.

We must stress that the views expressed in this brief are preliminary ones, based on a review of the federal Discussion Paper, without the benefit of a parallel in-depth review of the Wyman Report or of the government's technical paper. These views may need further elaboration and/or refinement once we have had a chance to study these two documents thoroughly. At that time, supplementary CBA briefs commenting on these documents may be necessary.

We look forward to appearing before the House Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs to elaborate on the recommendations appearing in this brief.

APPENDICES

APPENDIX 1

APPENDIX 1

**RETURN ON ASSETS AND PRICE/EARNINGS RATIOS OF
MAJOR BANKS AND TRUST COMPANIES**

Return on Domestic Assets (ROA)¹**MAJOR BANKS**Oct. 31, 1984

Royal Bank	.65
Bank of Montreal	.39
Canadian Imperial Bank of Commerce	.45
Bank of Nova Scotia	.34
Toronto Dominion Bank	.87
National Bank	.65
INDUSTRY AVERAGE	.53

MAJOR TRUST COMPANIESDec. 31, 1984

Royal Trust	.82
Canada Trust	.68
Montreal Trust	.68
National Victoria and Grey Trust	.50

Price/Earnings RatiosDec. 28, 1984May 31, 1985**MAJOR BANKS**

Royal Bank	7.2	7.5
Bank of Montreal	7.6	8.7
Canadian Imperial Bank of Commerce	6.1	6.6
Bank of Nova Scotia	7.3	7.9
Toronto Dominion Bank	7.0	7.9
National Bank	5.1	6.1

MAJOR TRUST COMPANIES

Royal Trust	10.8	12.2
Canada Trust	10.5	11.4
Montreal Trust	9.8	10.9
National Victoria and Grey Trust	8.8	11.4

¹ Trust Companies' average ROA is used as a proxy for domestic ROA as their foreign activity is negligible.

Source: Annual Reports
 Financial Post - January 5, 1985; June 1, 1985
 Gordon Capital - Memorandum May, 1985

APPENDIX 2

APPENDIX 2

A major challenge facing regulators is ensuring that any change in the structure of the financial services industry will be to the ultimate benefit of the consumer. Accordingly, the nature of these changes should not focus on arguments put forward by institutions which are more concerned with protecting their particular pillar from competition. Unfortunately, a number of financial institutions have used the "fear of domination" rationale in arguing for the exclusion of the major chartered banks from any restructured financial system. It appears that the federal Discussion Paper has based its recommendations, to a large degree, on these specific concerns.

It is the banks' contention, however, that not only are these concerns completely without foundation, but the Discussion Paper recommendation to exclude the major chartered banks will not be in the public's best interest. The following presents a number of facts which refute the concern that the banks, because of their size, should not be allowed to participate in the holding company structure.

1. Measures of Size

The traditional measure of competition within an industry is the "global assets" approach, which measures the total assets (or sales) of the largest firms in the industry as a percentage of total industry assets. This approach assumes a direct relationship between high concentration ratios and monopoly power.

Based on this "global" comparison, the banks' share of the total financial industry assets is 51.6%, trust companies account for 8.6%, life insurance companies 7.9%, credit unions 5.1%, and investment dealers 1.3%. There are, however, a number of problems with this approach.

First, in comparing banks to other domestic institutions, international assets should be excluded from the calculations since they relate to activities outside the relevant marketplace. Removing them from the measure of concentration significantly reduces the banks' share of total Canadian currency assets from 51.6% to 37.0% (refer to Chart 1 in this brief, opposite page 7).

Secondly, it should also be noted that this calculation understates the size of the trust industry, as it does not include its estate, trust and agency (ET&A) assets. Including ET&A assets (which were \$122.6 billion in 1984) raises the total assets under administration of trust companies from \$67.4 billion to \$190.0 billion. These assets should be included as trust companies, in almost all cases, have effective control over the investment of some or all of the assets.

Thirdly, and more importantly, the "global assets" approach does not accurately reflect the nature and extent of competition within specific markets in the financial industry. This "market-based" approach was recommended by the Royal Commission on Corporate Concentration in its 1978 report. An examination of this data reveals that each of the markets in which the banks compete is highly competitive. In the personal savings market, the banks' share, at year-end 1984, was 39.8%, a decline from 47.8% in 1981 (see Table 1, next page). Trust companies, on the other hand, increased their market share from 21.9% to 28.6% during this same period.

Table 1

Percentage Share of Selected Personal Savings
Instruments Held by Financial Institutions

<u>End of Period</u>	<u>Chartered Banks</u>	<u>Trust & Mortgage Loan Cos.</u>	<u>Local Credit Unions</u>	<u>Others¹</u>	<u>Total</u>
1981	47.8	21.9	14.8	15.5	100.0
1982	46.5	21.6	14.0	17.9	100.0
1983	43.8	22.4	14.2	19.6	100.0
1984	39.8	28.6	13.3	18.3	100.0

¹ Others include Government Savings Banks, Canada Savings Bonds, and "Free Credit Balances" of Investment Dealers.

Source: Bank of Canada Review
Statistics Canada

In the residential mortgage market, at June 1984, the banks (including their mortgage loan subsidiaries) held 33.2% of mortgages outstanding, and even in those markets where the banks hold a more significant market share, such as consumer lending with 67% at year-end 1984, there is a high degree of competition. In fact, the Royal Commission on Corporate Concentration stated that in the field of consumer credit, bank entry in 1967 resulted in a substantial reduction in interest rates charged on consumer loans and more uniform rates across Canada.

2. Canada vs. United States: Banks' Share of Financial Services Industry Assets

Another common misconception is that the 71 chartered Canadian banks dominate the financial industry to a larger degree than United States commercial banks, with some 14,000 individual banks. An examination of the data reveals that the banks' market share of total financial industry assets

is virtually the same for both countries, calculated on roughly the same basis. At year-end 1984, Canadian banks held 37% of the Canadian market (refer to Chart 1 in this brief, opposite page 7) while United States banks held 36.1% (see Table 2, below).

Table 2

**SHARES OF TOTAL FINANCIAL INDUSTRY ASSETS
HELD BY FINANCIAL INSTITUTIONS (UNITED STATES)
(Year-end 1983)**

	(\$U.S. - Billions)	(%)
FDIC - Insured Commercial Banks ¹	\$2,027.3 ¹	36.1
FSLIC - Insured Savings and Loan Associations and Savings Banks	806.5	14.4
Mutual Savings Banks	193.5	3.4
Federal Credit Unions and Federally Insured State Chartered Credit Unions	82.0	1.5
Life Insurance Companies	654.9	11.7
Property and Casualty Insurance Companies	249.1	4.4
Private Pension Funds	607.8 (est.)	10.8
State and Local Government Employee Retirement Funds	289.7	5.2
Domestic Finance Companies	202.7	3.6
Real Estate Investment Trusts	7.6	.2
Mutual Funds	113.6	2.0
Money Market Mutual Funds	162.5	2.9
Securities Brokers and Dealers	214.8	3.8
TOTAL FINANCIAL INDUSTRY	\$5,612.0	100.0%

¹ This figure of \$2,027.3 billion excludes foreign currency assets of \$314.5 billion. (As is done in the Canadian comparison.)

Source: American Bankers Association - Statistical Information on the Financial Services Industry, 1984.

APPENDIX 3

APPENDIX 3

**GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF BANK,
TRUST AND LIFE INSURANCE COMPANY
BRANCHES BY COMMUNITY IN CANADA**

Region	Total No. of Communities Served By		Total No. of Non-Urban Centres ¹ Served By		Non-Urban Centre Representation as a Percentage of Total Community Representation	
	Banks	Trust & Insurance Cos. ²	Banks	Trust & Insurance Cos.	Banks	Trust & Insurance Cos.
					(%)	(%)
<u>Atlantic</u>						
NFLD	75	3	69	0	92	0
PEI	14	2	13	1	93	50
NS	89	15	80	9	90	60
NB	68	9	61	4	90	44
<u>Central</u>						
QUE	315	28	239	2	76	7
ONT	547	121	456	43	83	35
<u>Western</u>						
MAN	101	2	96	0	95	0
SASK	195	6	188	1	96	17
ALTA	172	10	159	2	92	20
BC	133	20	100	1	75	5
<u>Territories</u>						
YUKON	7	0	6	0	86	0
N.W.T.	10	0	9	0	90	0
TOTAL	1,726 =====	216 =====	1,476 =====	63 =====	86% =====	29% =====

NOTE: NON-URBAN CENTRE¹ is defined to be a municipality of 9,999 inhabitants or less, as of the 1981 Government of Canada Census.

² Nine largest insurance companies in Canada by assets.

SOURCE: CPA Directory
Annual Reports

APPENDIX 4

APPENDIX 4

MEDIA COMMENTS : ANTI-COMPETITIVE THRUST OF PAPER

1. - Toronto Star - June 6, 1985.

"Sweeping proposals to change the financial industry are unfair to the country's banks and will lead to greater economic concentration in a few hands, says the president of a major trust company [Mervyn Lahn - Canada Trust]."

2. - Winnipeg Free Press - May 10, 1985.

"Norman Cameron, who teaches Economics at University of Manitoba's St. John's College, feels McDougall's paper should have included a "substantive change" permitting the major banks to indirectly enter the trustee business as corporate trustees handling estates. That would broaden competition in the field, which Cameron notes is dominated by four large trust companies doing two-thirds of the business."

3. - The Financial Times - April 22, 1985.

"In isolating the banks, McDougall is perpetuating the long-standing belief that the big banks are too big and must be tightly restricted lest they engulf every insurance firm, trust company and investment dealer in the country. It is time this notion was put to rest...Legislative changes over the past two decades, designed to correct this imbalance, have given competitors ample opportunity to establish substantial competitive positions. The trust companies, and the newly emerging financial holding companies, now have the financial clout and the expertise needed to take on the major banks. The need to right the wrongs created in the past no longer exists."

4. - Financial Post - April 27, 1985.

"While the federal paper would permit a holding company to own a bank with full banking powers - a so called Schedule C bank - it leaves the existing big banks - Schedule A banks - out of the picture in terms of how they may want to expand. It's a cop-out to say the banks will get their turn when the Bank Act comes due for revision in 1990...There's no reason to leave the banks out now on the phony grounds that existing legislation says they get their turn only once in a decade."

5. - Calgary Herald - April 17, 1985.

"There's also some substance to the complaint of chartered banks that the government does not plan a review of the Bank Act...Any change must also be even-handed and effective in its impact on the competitive positions of the financial players directly involved."

6. - Jack McArthur, Toronto Star - April 17, 1985.

"If it's a good idea to let big trust and insurance companies into one another's business, and into banking, why isn't it a good idea to let existing big banks into trust and insurance? On the whole, large banks at least are better regulated than the others."

7. - Garth Turner, Toronto Sun - April 15, 1985.

"This is not fair. Trendy, maybe, but not fair. If Trilon can own a trust company, insurance firm, real estate empire, mutual fund and maybe a string of car washes, why is the Commerce or B of M prevented by law from competing? If you're going to change the direction of one foot, you've got to let the other one come along."

8. - The Canadian Press Business Wire - April 17, 1985.

"The regulations covering chartered banks were drawn up to protect customers and investors. The rules have served well and merit being continued for all financial institutions operating in Canada, no matter what changes the government may introduce. There's also the principle of all people, whether bankers or conglomerate owners, being treated equally."

APPENDIX 5

APPENDIX 5**SELF DEALING: SELECTED CASE HISTORIES**

The following are selected case histories of financial institutions which have failed due to self-dealing on the part of major shareholders. These cases illustrate that self-dealing is an international problem and, in most cases, occurs despite the existence of legislation designed to prevent such behaviour.

Taiwan 1985**Tenth Credit Co-operative Bank**

Tenth Credit is part of a diversified group which is one of Taiwan's largest conglomerates controlled by Tsai Chen-Chow. A government investigation found that Tenth Credit had exceeded the government lending limits and that much of this lending had been to Cathay Plastic, another member of the conglomerate, which was practically bankrupt. Tsai has been sentenced to two 15-year jail terms for fraud and issuing bad cheques in relation to the failure of Tenth Credit. One government bank supervisor has been arrested and accused of covering up illegal operations at Tenth Credit.

Spain 1983**Rumasa**

Rumasa was Spain's largest private company. It was a conglomerate of over 200 companies, controlling 18 commercial banks with aggregate deposits of \$6 billion. Rumasa was owned by Jose Maria Ruiz-Mateos.

Rumasa had not published annual statements since 1961. It doctored its accounts, set up dummy companies at non-existent addresses, presumably for fraudulent purposes, and channeled an unhealthy proportion of its banking subsidiaries' lending to other affiliated companies. Some of its banks had as much as 80% of their assets concentrated in loans to affiliated companies. The government has also accused Rumasa of over-inflating its assets to further its expansion. Supposedly some of its banks were over-valued by as much as 1000%.

Rumasa was expropriated by the Spanish government and Ruiz-Mateos is wanted on criminal charges, such as embezzlement, relating to the Rumasa situation. At the time of the expropriation it was estimated that Rumasa had a negative net worth of \$1.67 billion.

West Germany 1983

Schröder, Müenchmeyer, Hengst Bank (SMH)

SMH was a small, private West German bank with total assets of DM 2.2 billion (\$320 million U.S.), when it was rescued in 1983. It was, however, one of the oldest, most influential and most respected of the private banks. Its failure was related to over-extension of loans to IBH Ltd., a construction machinery group, in which the bank held an interest. At the time of its failure, SMH had loans outstanding to the IBH group of DM 800 million, almost eight times the banks' capital of DM 110 million and well in excess of the statutory limits on loans to individual borrowers. The 1983 rescue converted DM 450 million of deposits into capital and injected more through the deposit insurance fund. Lloyds Bank International has since taken over SMH without its questionable loans.

The four major partners at SMH - Ferdinand von Galen, Hans Lampert, Wolfgang Stryj, and Hans-Hermann Muenchmeyer - have recently had charges of fraud and breach of trust brought against them with respect to the failure of SMH and the disappearance of funds estimated at \$400 million.

USA 1982

United American Bank

Jake and G.H. Butcher controlled 40 banks in Tennessee and Kentucky with assets around \$3 billion. Following an investigation by federal banking authorities begun in 1982, 12 of the banks controlled by the Butchers have been closed. It was estimated that the bad loans of these institutions have cost the government insurance agencies about \$700 million.

Jake Butcher pleaded guilty to stealing \$20 million from these banks and also pleaded guilty to 20 counts of income tax evasion, criminal bank fraud and conspiracy in connection with the February 1983 failure of United American Bank of Knoxville.

Canada 1981

Astra Trust/Remor

Astra Trust was a federally incorporated trust company licensed in 1977. Its controlling shareholder was Carlo Montemurro. Astra failed in 1980 and the CDIC anticipates losses of \$4.5 million with respect to its payments to Astra depositors. Furthermore, the Ontario government has paid investors in Remor \$5.5 million in additional compensation.

Mr. Montemurro has been sentenced to six years for defrauding investors of between \$6 and \$7 million. In its case, the Crown accused Montemurro of manipulating investors' funds to finance projects controlled by associates and himself. Among these were a Spanish condominium development and two Canadian metal companies controlled by Mr. Montemurro.

APPENDIX 6

APPENDIX 6

THE CASE FOR BROADLY BASED OWNERSHIP OF FINANCIAL INSTITUTIONS

The federal Discussion Paper on the regulation of financial institutions correctly identifies as a major issue the need to control conflicts of interest and self-dealing. Quoting from page 4 of the Paper:

"...one of the areas that will require a tougher set of rules is non-arm's-length transactions, or self-dealing. This is of particular concern in the case of closely-held institutions where a single shareholder or a group of associated shareholders can potentially exert influence or control. There currently are rules prohibiting non-arm's-length lending in trust, mortgage loan and insurance company legislation. Thus, the concept of a ban on self-dealing is already well established. However, the rules do not cover all types of situations or transactions. In the government's view, the best way to provide the strict control over self-dealing that is essential is to broaden this ban and apply it rigorously to all types of financial transactions.

Many have questioned the practicality of controlling self-dealing effectively through regulations that are aimed at preventing individual transactions and have suggested that requiring ownership to be broadly based would be a far better approach to the problem.

The issue was addressed in considerable depth by the government in 1982 in the context of consultations concerning the Trust Companies Act. The following are relevant quotations from a Discussion Paper released at that time by the Minister of State for Finance.* The quotations, drawn from pages 10-15 of the Paper, have been edited only to preserve flow.

* Discussion Paper on Revision of the Trust Companies Act and the Loan Companies Act; Dept. of Insurance, Canada; July 1982.

**Quotations from the 1982 Federal Paper on Revision of
the Trust Companies Act and Loan Companies Act**

"The Bank Act prevents any person, whether resident or non-resident, from becoming registered or beneficial owner of more than 10% of any class of shares of a bank. The increasing similarity of savings deposit activities of banks and of trust and loan companies would suggest parallel treatment. Recent takeover bids for major trust and loan companies, and the experience of financial institutions in other countries, have raised the danger of a conflict of interest where close control exists."

"The ownership limitation was inserted in the Bank Act to maintain the independence of banks and to remove any concern that a bank's investing and lending activity could give rise to a conflict of interest on the part of a major shareholder. ...the limitation serves to reduce the possibility of undue concentration of economic power and helps to ensure a broad availability of banking services to the community. The ownership rules have succeeded in maintaining the independence of Canadian banks without hampering their growth, financial soundness or competitive vigour."

"While it is true that there has been no serious abuse of existing ownership positions in trust and loan companies in recent years (note: subsequent experience has provided ample evidence of such abuse), it is worth noting that three of the largest companies with more than half of all existing trust business, were until recently all widely held so there was no cause for concern in their case. However, there is no guarantee against a change of ownership in the absence of statutory limitations, and there have been evidences of conflict of interest problems coincident with a controlling interest, both in Canada and in other countries."

"An alternative approach to conflict of interest problems could be by way of a legislative prohibition against such situations. While this would achieve some control, it is a practical impossibility to identify in a statute all of the various situations where a conflict of interest can arise."

"The choice seems to be between ownership limitations to remove any dominant shareholder interest and an expansion of legislative rules designed to avoid a conflict of interest in lending and investing decisions. The former is a direct and simple approach by removing the main source of a conflict of interest but it requires a modification in the case of new companies and small companies and careful attention to existing shareholders. The alternative, broader legislation dealing with conflict of interests, would require elaborate provisions that would raise many day-to-day problems and may require arbitrary decision by supervisors."

Broadly Based Ownership - Pros and Cons

The 1985 McDougall Paper advocates the second of these approaches - i.e. a regulated ban on transactions that involve self-dealing - and dismisses the alternative broad ownership in the following terms quoted from page 4:

"With respect to the ownership of financial institutions, the government's view is that while restrictions limiting individual shareholdings to 10 per cent have helped to minimize the potential for self-dealing in the banking industry, they are not the only method of achieving such an objective. Strict controls on self-dealing can accomplish the same thing. It is therefore not the government's intention to propose a retroactive restructuring of the ownership of non-bank financial institutions. Such a policy would waste effort and inhibit managerial innovativeness and efficiency, without being essential to the achievement of public policy goals."

The 1982 paper pointedly contradicts this argument, stating on page 12:

"While it might be argued that limitations on share ownership would discourage investment in trust and loan companies and reduce the vigour of their management, this does not seem to be borne out in actual experience."

Royal Trustco, Canada Permanent, both large companies and until recently widely-held, have not had difficulty in raising capital and have all shown vigorous competitive management. The same might be said of Canada Trustco which is still widely-held. In the case of chartered banks, ownership limitation has not interfered with vigorous management and competition."

The 1982 paper dealt with the issue in considerably greater detail than is found in the McDougall document and went on to point out (page 12):

"A limit of, say, 10% on ownership by any one person, in any class of shares, would not prevent two or three important shareholders from pooling their forces to express a common viewpoint on an issue. This is a normal and acceptable procedure. It is quite different from one shareholder, or an associated group of important shareholders, having a controlling position. There could be concern that too strict controls on share ownership could lead to disregard of shareholders' rights by management. However, this situation should not normally arise if any single shareholder could own as much as 10% of the stock. In such a case, the shareholders would not be without a voice relative to management action. ... The experience of mutual life insurance companies, which have widely-diffused voting rights of members, does not suggest abuse of management power."

The 1982 paper acknowledges two problems in requiring that trust and loan companies be widely-held - i.e. the start-up problem for smaller companies and the issue of divestiture in established companies having a dominant shareholder. It suggests a resolution for each of these difficulties.

"...newer and smaller companies which are not in a position to raise capital in the market may have to rely on a lead shareholder. As well, the organization and management of a new company often relies on the impetus of a single shareholder rather than a group. It may be, therefore, that special considerations should apply to new companies below a certain size. This factor is recognized in the Bank Act which provides a 10-year period during which share ownership may exceed the regular limit" (page 12).

"Within the existing trust and loan industry there is a wide variety of companies, new and old, small and large, and with few exceptions they all have a single dominant shareholder. This fact imposes a serious problem in adopting any ownership limitation. Special consideration would have to be given to existing ownership positions and some transitional measures would have to be adopted to remove or, at least, minimize interference with existing rights" (page 12).

Proposed Rules for Broadening Ownership

The 1982 paper proposed an equitable procedure to deal with the foregoing problems, in part as follows:

"The general rule would be that no person would be permitted to own more than 10% of any class of shares of a trust company or a loan company, subject to a number of exceptions as follows:

- Since it is not likely that a new company would be organized, except on the initiative of a single investor or a small group of investors, an exception would be made for new companies. A similar exception applies to the Bank Act.
- Small or medium-sized companies will from time to time need additional capital in amounts that would not justify floating an issue in the general securities market. In such a case, it may be that the lead of a major or important shareholder would be essential.
- The limitations on share ownership would not apply to prevent a company that is subject to this legislation owning, as a subsidiary, another company that is also subject to the legislation. In this context, a parent-subsidiary relationship is not significantly different from the operation of a single company.
- Where, at the time the limitations are adopted, an existing shareholder is the owner of more than 10% of the shares of a company, the following rules would apply:
 - (a) that shareholder would not be permitted to acquire further shares of the company;
 - (b) there would be no change in the voting or other rights applicable to that shareholding for a period of five years from the effective date of the legislation;
 - (c) at the end of five years from the effective date of the legislation, the maximum voting rights of that shareholder would be 10% of the total votes that could have been the case were there no limitations;

An alternative to the proposal outlined would be to "grandfather" all existing holdings and voting rights. The 10% limitation would then apply only to any transfer of shares or acquisition of new shares from the company. This course would be more protective of existing rights but would postpone for a longer period the attainment of independence by existing institutions."

The 1982 paper notes that there is precedent for requiring divestiture to the 10% threshold:

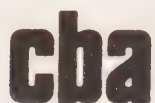
"a similar 10% limitation applies in the Quebec Savings Bank Act; this was confirmed and strengthened in the course of the banking legislation in 1980. The one shareholder holding a beneficial interest of more than 10% of the shares of the sole existing savings bank was required to divest to 10% within five years."

Conclusion

Within the span of three years, the federal government has twice, in discussion papers, visited the issue of controlling self-dealing in the non-bank financial sector. In both cases the policy choice was between regulations that would attempt to ban self-dealing case by case, as against a requirement that ownership should, subject to certain exceptions, be broadly based. Each paper viewed similar evidence and came to precisely opposite conclusions.

It is significant that the 1985 paper has simply asserted that to require broadly based ownership in the non-bank sector would be "counter-productive" without offering any substantive rationale for such a conclusion and without exploring ways in which the difficulties associated with broad ownership might be overcome. The 1982 paper, by contrast, addressed the pros and cons, cited evidence that contradicts the conclusions reached in the 1985 paper, and made constructive proposals to deal with the issue of divestiture and with the particular situation of small companies.

The government's current Discussion Paper acknowledges (page 37) that its proposals to ban self-dealing could stop transactions that would be harmless and possibly even productive. It goes on to state that the government is willing to consider alternative proposals to achieve the same policy objectives. In this regard, the government need look no further than to the words of its own officials whose analysis in July, 1982 is no less valid today.



The Canadian Bankers' Association

COMMENTS ON THE

**FINAL REPORT OF THE WORKING COMMITTEE
ON THE CANADA DEPOSIT INSURANCE
CORPORATION**

SEPTEMBER 1985

P.O. Box 348, 2 First Canadian Place, Toronto M5X 1E1 (416) 362-6092
Suite 675, 1981 McGill College Ave., Montreal H3A 2X2 (514) 282-9480

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>
HIGHLIGHTS	
I INTRODUCTORY REMARKS	
II OBJECTS AND POWERS OF THE CDIC	
A. Primary Role	
B. Liquidity Lending Role	
C. Regulatory Role	
1. Insurance-Related Regulatory Powers	
2. Powers Relating to Supervision and Examination	
3. General Regulatory Powers	
4. Powers to Act in an Insolvency	
III MARKET DISCIPLINE	
A. Capital	
B. A Risk-Related Premium System	
C. Co-Insurance	
IV FUNDING THE CDIC	
A. Refinancing the Deficit	
1. Allocation of Refinancing Costs	
2. Method of Refinancing the Deficit	
B. Other Funding Proposals	
1. Premium Rates	
2. Tax Status of the CDIC	
V STAFFING AND ORGANIZATION	
VI CONCLUDING REMARKS	
APPENDICES	

HIGHLIGHTS

- . This brief comments on proposals contained in the Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (the "Wyman Report").
- . The banks are of the view that deposit insurance reform should be a top priority and that such reform must precede any attempt to restructure financial markets along the lines proposed by the federal government in its recently released Green Paper.
- . The Wyman Report contains important recommendations for change to the current system of deposit insurance. This report is to be commended for its quality, particularly in light of the time constraints under which it was prepared.
- . The banks are in agreement with many of the recommendations contained in the report, particularly those dealing with market discipline and CDIC staffing and organization. However, we have a few major concerns with the Wyman proposals, as follows:
 - ° Regarding the CDIC's Regulatory Role:
 - As a general principle, the CDIC's regulatory role should centre around its power to withdraw or condition insurance coverage. Wherever possible, a duplication of the role of the primary regulator should be avoided.
 - As such, we see little need to vest the Corporation with powers which parallel and supersede those of the primary regulator. Such "super" powers are neither necessary to the fulfilment of the Corporation's mandate nor workable from the standpoint of regulatory efficiency.
 - However, in order to fulfil its mandate, the Corporation should be given broad powers to monitor the performance of member institutions. In addition, its leverage with primary regulators should be improved through a variety of measures, including measures designed to enhance the financial accountability of regulatory authorities.
 - ° Regarding Deposit Insurance Reform:
 - As recognized by the Wyman Committee, the restoration of market discipline is vital to the continued stability of the financial system and should feature prominently in any attempt to reform the deposit insurance system.
 - To this end, we support the recommended move toward a system of depositor co-insurance. Furthermore, we see the merits in the Wyman recommendation to have co-insurance take effect from the first dollar on deposit and note that this system is used in the United Kingdom.

It clearly is the most effective way to bring market forces to bear on the problem and so is worthy of careful consideration. However, it would not fully protect the smallest and least-informed depositors and would be a major break from arrangements they have come to expect. Therefore, we would recommend an alternative which would feature 100% insurance protection up to \$20,000 and 75% coverage on amounts between \$20,001 and \$75,000. At the same time, should the government feel that a system involving co-insurance from the first dollar deposited is preferable, we would support the introduction of such a system.

- The restoration of market discipline will also require a move toward a claims-based assessment system which we believe is feasible, if applied by class of institution.
- Consistent with this approach, we support the establishment of separate insurance pools for the different classes of CDIC member institutions. We also support stronger reliance on industry self-regulation.

• Regarding the Funding of the CDIC:

- As a general principle, the question of how to fund the CDIC's ongoing operations should be dealt with separately from the question of how to refinance the CDIC's existing deficit.
- With respect to the ongoing funding of the Corporation, the banks do not favour proposals to increase premium rates for all member institutions.
- In principle, the effective premium costs of different classes of institutions should be adjusted to reflect the future expected loss experience of each institutional class (estimated from past claims experience) and deposit insurance reserve objectives. This could be accomplished through a system of rebates based on the performance of the different classes of institutions, coupled with one flat premium rate set by Parliament.
- With respect to refinancing the deficit, the banks make the following recommendations:
 - Contrary to the Wyman proposals, we believe that the costs of refinancing the deficit must be directly shared with the federal and provincial governments which are partly responsible for the deficit.
 - There are many refinancing options available and all should be explored.

- . If the government chooses to refinance through a non-voting share issue, as the Wyman Report recommends, the many off-market features of the proposed issue should be changed to ensure its marketability at a price which does not generate a capital loss for member institutions.
- . To this end, we recommend that the issue have a fixed term, be guaranteed by government and be priced to reflect market rates.

I INTRODUCTORY REMARKS

The Canadian Bankers' Association ("CBA") is pleased to have this opportunity to comment on the Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (the Wyman Report), released June 17, 1985. As major participants in the financial services industry, the chartered banks are particularly concerned with the stability and soundness of the financial system as a whole. Moreover, as members of the Canada Deposit Insurance Corporation ("CDIC") and as major contributors to the CDIC fund, the banks take a strong interest in any recommendations concerning the equitable and efficient functioning of the CDIC and the deposit insurance system.

Before presenting our comments on the Wyman Committee proposals, we would like to compliment the Committee on producing such a comprehensive report within an extremely short time frame. The quality of the report is to be commended even though we may have reservations regarding some of the Committee's recommendations.

These reservations are developed in the sections which follow. For ease of reference, our comments are organized to correspond with the order in which issues are dealt with in the Wyman Report and this ordering does not, in any way, reflect the priority which we attach to these issues. For example, we consider recommendations regarding CDIC funding and staffing and organization to be extremely important, even though they are dealt with toward the end of the Wyman Report and, therefore, toward the end of this brief. In order to place our comments in context, we would like to stress the four key principles which we believe should guide the process of deposit insurance reform. They are as follows:

- (1) It is crucial that an effective deposit insurance system be in place before any restructuring of the financial services industry occurs. Accordingly, we recommend that the federal government resolve the deposit insurance problem before implementing proposals on financial industry reform, such as those found in the federal discussion paper (The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion). We are pleased to note that this appears to be the Honourable Barbara McDougall's intention.
- (2) The banks believe that the ongoing funding of the CDIC and the refinancing of the Corporation's existing deficit are two separate issues which should be addressed separately. In this regard, the refinancing proposal in the Wyman Report (the preferred share issue) must be considered independent of any proposal to alter the Corporation's premium rate structure.
- (3) The focus of insurance reform should be to impose greater market discipline on both CDIC member institutions and depositors. In order to return discipline to the marketplace, we make a number of recommendations in this brief which we believe will enhance stability and soundness in the financial industry.
- (4) Finally, we believe that overlapping regulatory responsibilities between the CDIC and primary regulators should be avoided wherever possible, as such redundancy is costly and inefficient.

The Wyman Committee proposals deal with some of the concerns outlined above but not all. We are particularly concerned that the Committee's recommendations with respect to CDIC funding and regulatory responsibility may not contribute to the equitable and efficient functioning of the deposit insurance system. We elaborate on these concerns in Sections II and IV of this brief.

II OBJECTS AND POWERS OF THE CDIC

When the CDIC was established in 1967, the then Minister of Finance provided some insight into what he perceived to be the objectives of the Insurance Corporation. These objectives were to:

- (1) ensure the safety of deposits of small depositors;
- (2) act as a lender of last resort to deposit-taking institutions, providing liquidity at times when normal sources of liquidity are unavailable; and
- (3) raise minimum financial standards of deposit-taking institutions.

A further objective seems to have been added in 1983, as noted in the Wyman report (p.13). The then Minister of State (Finance), the Hon. P. Cosgrove, in introducing amendments to the CDIC Act in the wake of the collapse of the Crown/Greymac/Seaway group of companies, noted that a further objective of deposit insurance should be to "assist in maintaining the confidence and stability in the financial system."

A. Primary Role

The banking industry strongly agrees with the Wyman Committee that the CDIC's primary role is to insure small and unsophisticated depositors against loss and to administer the Deposit Insurance Fund. The banks also agree that, in fulfilling this role, the Corporation's primary responsibility is to insured depositors, rather than to uninsured depositors, unsecured creditors or shareholders of member institutions. However, we would anticipate that, in carrying out its primary responsibility, the CDIC would exercise appropriate standards of care.

With respect to the fourth objective of the Corporation added in 1983, the banks are of the view that the CDIC by the very nature of its operations can contribute to ensuring the continued stability of the financial system. However, it should not be seen to have primary responsibility for this. Such responsibility is shared among all the financial regulators and the Bank of Canada.

B. Liquidity Lending Role

With respect to liquidity lending arrangements, our preferred approach would be to see the Bank of Canada act as a "lender of last resort" to any institution engaged in the business of banking. This would properly position the liquidity lending function with the institution responsible for maintaining the stability of the financial system. It would also tie in with our view that the CDIC's primary responsibility is to act as an insurer, rather than as a "lender of last resort" to member institutions.

However, we recognize that such a proposal may be difficult to implement in practice. Accordingly, as a "second best" alternative, we could envisage a limited liquidity lending role for the CDIC, as long as the following conditions are met:

1. Liquidity loans advanced by the Corporation should be fully secured, as has long been the practice of the Bank of Canada;
2. The Bank of Canada Act should serve as a model in qualifying the type of security which the CDIC, like the Bank of Canada, can accept in support of its liquidity advances;
3. The amount advanced for liquidity purposes should not exceed the value of the security supporting the loan; and
4. The financial commitment of the CDIC to member institutions experiencing liquidity crises should not exceed the Corporation's estimated financial commitment to those same institutions in an insolvency. The role played by the CDIC in the refinancing of the Canadian Commercial Bank (CCB) is consistent with this recommendation. In this case, the exposure of the CDIC was limited solely to the amount of insured deposits in the institution.

In addition, we do not envisage the CDIC's liquidity lending power being used on a frequent and recurring basis. Nor would we expect the Corporation to enter into

liquidity lending arrangements unless the prospects for a turnaround in the company concerned were very good. In other words, the Corporation will have to distinguish between a solvency crisis and a liquidity crisis. Its liquidity lending function should not be used to sustain otherwise-insolvent institutions temporarily. To do so would merely delay the inevitable and increase, rather than minimize, the CDIC's losses. This would occur because the assets pledged as security against the CDIC'S liquidity loans would clearly not be available to reduce the CDIC's ultimate exposure to insured depositors, should insolvency occur. This is a compelling reason to place limits on the Corporation's liquidity lending role.

C. Regulatory Role

As a general principle, we feel that the regulatory role of the CDIC should be centred around its power to withdraw or condition the insurance coverage of member institutions. This is in keeping with our belief that the Corporation's primary role is to act as an insurer. We also believe that the Corporation's regulatory responsibilities need not extend to duplicating the role of the primary regulator, for the reasons set out in the sections which follow.

As such, we question the Wyman Committee proposals to vest the CDIC with "super" regulatory powers. We recognize, however, that if the CDIC is to be denied the ability to intervene directly in a problem situation, there will be a need to ensure that the Corporation has the ability to induce regulators to deal with problems before they become unmanageable. This will ensure that the CDIC is able to protect its own financial interests without unnecessary and costly duplication of regulatory responsibilities.

To this end, we see the need to:

- (1) Strengthen the ability of primary regulators to act decisively in handling problem situations and encourage the CDIC to operate through primary regulators whenever possible.
- (2) Arm the CDIC with a range of preliminary insurance-related powers which would be used to "serve notice" on institutions and regulators of the need to correct a problem situation quickly.
- (3) Establish parameters which would govern the exercise of these powers by CDIC, to ensure that the powers are not merely used to postpone the difficult decision to withdraw insurance coverage.
- (4) Cease the practice of fully compensating uninsured depositors and unsecured creditors of failed institutions, so that regulators see the consequences of failing to act on CDIC's recommendations.
- (5) Examine the judicial models which would provide the CDIC with financial recourse against deficiencies in regulation, so that regulators see the financial consequences of failing to act on CDIC's recommendations.

The sections which follow convert these general principles into more specific recommendations regarding the appropriate regulatory role for the CDIC.

1. Insurance-Related Regulatory Powers:

We fully support the Wyman Committee's recommendations for a strengthening of the insurance-related powers of the CDIC. In this context, we agree with the Wyman proposals to vest CDIC with a broad range of preliminary powers. These would serve to forestall problems so as to prevent, wherever possible, the need to resort to such drastic measures as insurance withdrawal. In our view, the withdrawal of insurance should be used only as a "last resort" measure, as it would probably trigger the failure of the institution in question.

We believe the focus should be on equipping the CDIC and regulators to act before, rather than after, the fact. One specific tool which might be used, and which we feel has strong preventive value, would be to require regular public disclosure of key financial information on CDIC member institutions. The ongoing public disclosure of such information would enable the market to detect problems at an early stage. It would also enable the market to impose the discipline necessary to induce institutions to correct these problems before they trigger the type of panic "run" by wholesale depositors which has featured so prominently in many recent North American insolvencies.

While better and more frequent public disclosure would be a step in the right direction, clearly there will be a need to develop a broader range of preliminary tools which could be used to forestall insolvency. For example, in the case of the CDIC, we feel that the Corporation should have at its disposal a set of powers, which, if used effectively, might avoid the need to withdraw insurance. The specific nature of these powers needs some further thought; however, generally, we believe they should complement the CDIC's primary insurance function. Accordingly, we endorse the following Wyman Committee recommendations (p. 15) which would achieve a strengthening of the insurance-related powers of the CDIC:

- "(a) All companies should be required to apply for CDIC insurance (in our view, this requirement should extend only to current classes of CDIC member institutions),

- (b) The granting of insurance should be a matter of discretion for CDIC,
- (c) As a condition of a new charter being granted, the applicant must be approved for insurance,
- (d) CDIC should establish standards for insurance (the banks would add that these standards should be comparable across member institutions and that they should include improved public disclosure requirements, capital adequacy/liquidity tests and equivalent rules governing primary reserve requirements),
- (e) CDIC should have the power to vary and amend the contract of insurance appearing as a schedule to its Act,
- (f) The contract of insurance should be renewable annually. If, in the opinion of CDIC, a member's standards have fallen below an acceptable level, the renewal of insurance could be for a shorter period,
- (g) CDIC should have the right to review and continue or discontinue as the case might be the contract of insurance upon any transfer of ownership control, and
- (h) CDIC should have the ultimate right to withdraw insurance coverage from a member institution, although such cancellation would not be retroactive." (We would add that interest accruing on fully insured deposit balances should not be covered by insurance beyond the cancellation date.)

The Wyman Committee has also recommended that the CDIC have the power to set premium rates, establish appropriate reserve levels and approve rebates. Assuming the Wyman recommendations regarding the Corporation's staffing and board structure are implemented, we would support providing the Corporation with discretion in the establishment of appropriate reserve levels and rebates. However, we would not support vesting the CDIC with sole discretionary authority in the setting of premium rates. In our

view, Parliament should set a flat premium rate for all member institutions, as is done at present and the CDIC should be required to grant rebates to the different classes of institutions based on their past loss experience. Under this scenario, the Corporation's rebate practices would determine the effective premium expense of a given class of member institutions. The guiding principle in setting these rebates should be to impose discipline on imprudently managed institutions and to encourage self-regulation by each class of institution.

Aside from this one reservation, we support the insurance-related powers which the Wyman Committee has recommended for CDIC. There will be a need, however, to establish standards in order to ensure that the Corporation makes effective use of these powers. These standards should be developed in consultation with member institutions and should address such issues as:

- What conditions trigger a failure to approve insurance or a qualification of existing insurance coverage.
- The timing and frequency of temporary insurance contract renewals. Presumably, to be effective, frequent successive temporary renewals should be avoided and renewal periods should be kept short, in order to encourage prompt action in resolving problem situations.

The development of such standards would be very much in line with the Wyman Committee's recommendation (discussed in the following section) that CDIC standardize appropriate courses of remedial action to be followed once a problem situation has been uncovered. Such an approach, in identifying clearly

the sequence of events leading up to insurance withdrawal, would also improve the Corporation's effectiveness in convincing primary regulators to act early to correct problem situations.

2. Powers Relating to Supervision and Examination:

As a general principle, we feel that regulatory overlap should be avoided and that the CDIC should work through primary regulators to the fullest extent possible in overseeing member institutions. None the less, in order for the CDIC to be able to work effectively with primary regulators, it clearly must have the power to indicate the conditions for the continuation of insurance coverage for a member institution. This should give it power to obtain the necessary co-operation and action from primary regulators, as well as necessary information. Greater supervisory responsibility for CDIC does not mean, however, that the Corporation should have primary responsibility for the ongoing on-site inspection of member institutions. We believe that this responsibility properly resides with the primary regulator but that the CDIC should be kept fully informed of the contents of inspection reports.

Subject to this qualification, we do believe that the Corporation should play a more active role in monitoring the performance of member institutions, as recommended in the Wyman Report. We generally support the following Wyman Committee recommendations (pp. 18-19) in this area:

- "(a) CDIC should take a leadership role in determining uniform examination standards including examination programs, frequency of examinations and minimum qualifications for examiners,

- (b) CDIC should develop performance measurement standards for member institutions to serve as an early warning system to detect at an early stage indications that a member institution may be heading for trouble,
- (c) CDIC should develop a performance rating system for member institutions and determine appropriate breakpoints which would correspond to various levels of difficulty in order to standardize appropriate courses of remedial action (or liquidation) by CDIC,
- (d) CDIC should establish its own data base from which it can make its own determination about which member institutions are likely to cause it problems. Regulators could have access to this data on a confidential basis since there would be no need to duplicate this facility,
- (e) Member institutions should be required to furnish CDIC directly with the information it needs to maintain its data base. Such information would be prescribed by CDIC and would be reported quarterly by member institutions in sound financial condition and more frequently (as directed by CDIC) by member institutions on its watch list, and
- (f) CDIC should engage a small core of highly competent professionals to monitor the performance of member institutions using the performance measurement system referred to above and to carry out, on behalf of CDIC, inspections of member institutions that appear to be having problems."

In short, we are generally supportive of a strengthened supervisory role for the CDIC in co-operation with regulators. However, as recent history attests, it is not enough to provide supervisory bodies with accurate and timely information. There must be procedures in place which dictate how and when to act on the information provided. This observation reinforces our earlier recommendation that CDIC work with member institutions to establish appropriate courses of remedial action to be taken when certain "trigger" conditions emerge.

We also see a need for increased on-site interviews of troubled member institutions by the CDIC and primary regulators and an increased role for the directors of member institutions and the audit committees. These on-site interviews would be an essential supplement to the data analysis outlined in the foregoing Wyman recommendations. In addition, we feel that problems should be elevated for ministerial consideration at a very early stage, rather than being confined to discussion between the CDIC, the regulator and the member institution.

To the extent that the more active role envisaged for CDIC involves the Corporation in functions which would normally be carried out by primary regulators, the costs of discharging these functions should be shared with the primary regulators concerned or, where appropriate, with the specific member institutions responsible for the expenses. This would mean, for example, that the costs of maintaining a data base on member institutions or of developing uniform examination standards and procedures for primary regulators should be shared with the regulators concerned. Other costs which are related to specific institutions, such as the cost of carrying out inspections of problem member institutions, should flow through to the institutions concerned. As noted by the Wyman Committee, in addition to being more equitable, this would also be sound business practice.

While we are supportive of most of the Wyman recommendations in the area of Supervision and Examination, we do not support the proposal to vest CDIC with the power to impose uniform accounting and real estate valuation standards on member institutions, if agreement on appropriate standards cannot be reached

in consultation with members, regulators and professional bodies (e.g. CICA). As a general principle, we feel that the CDIC should have the information it needs to monitor member compliance, but that the task of prescribing the accounting standards required to produce this information should be left to primary regulators. While we agree that the CDIC could be part of the consultation process in developing such standards, its role should not extend to imposing standards in the absence of a consensus.

3. General Regulatory Powers:¹

In addition to strengthening the CDIC's insurance and supervisory-related powers, the Wyman Committee has recommended vesting the CDIC with the following "super" regulatory powers, which would parallel and supersede those of the primary regulators:

- (a) The power to order a member institution to cease pursuing a course of action or conducting a particular type of business,
- (b) The power to alter the leverage ratio of a member institution,
- (c) The power to require a change in the management of a member institution, and
- (d) The power to take possession and control of the assets of a member institution carrying on unsound business practices.

¹ The National Bank of Canada dissents from the views expressed in this brief concerning the general regulatory powers to be conferred on the CDIC, for the reasons set out in Appendix 1.

We are concerned with the duplication of regulatory function which these proposals entail. We recognize that the CDIC, in order to protect its own financial interests, must have the power to induce regulators to act in problem situations. However, we believe this could be accomplished by giving the CDIC a number of "intermediate" powers short of the withdrawal of insurance and by improving the Corporation's leverage with regulators. These new powers need not be as absolute as the "super powers" recommended by Wyman and, if at all possible, should not encompass a duplication of the role of the primary regulator. We hold this view for several reasons:

- Firstly, vesting CDIC with "super" regulatory responsibilities would be costly due to duplication of regulatory resources.
- Secondly, it could weaken, rather than strengthen, the regulatory system by dividing responsibility for the regulatory function. In our view, problems giving rise to recent CDIC losses resulted in part from inadequate regulation, caused by either insufficient regulatory resources or lack of legislative authority. The way to deal with this problem is not to duplicate the regulatory effort but, rather, to strengthen the role of the primary regulator by providing him with both the people skills and the statutory tools required to do the job.

Clearly, this would also require that regulators and the CDIC have the "will" to do the job. Indeed, the lack of response on the part of primary regulators in the past has been, in part, responsible for the CDIC's financial losses. We are hopeful that the proposed changes to the CDIC board and staff, in conjunction with the development of standard procedures to be followed in problem situations, will improve regulatory responsiveness.

- Thirdly, we believe that vesting the CDIC with "super" regulatory powers may not be required to enable the Corporation to fulfil its insurance mandate and to minimize its losses. The power to withdraw or condition insurance coverage, if used effectively, will achieve the same purpose, as these are powerful regulatory tools which can be used to induce both regulators and member institutions to adopt a desired course of action before problems become unmanageable.

For these reasons, we do not envisage a direct "super" regulatory role for CDIC. However, we would support recommendations designed to improve communication between CDIC and the primary regulators, such as the recommendation (p. 19) that CDIC receive, on a timely basis, copies of all reports and correspondence on member institutions prepared for or by the respective regulators of these institutions.

Strengthening the role and accountability of primary regulators raises the ancillary question of how the regulatory apparatus, at least at the federal level, should be organized to operate most effectively. The recently released federal Green Paper entitled The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion suggests a possible merger of the offices of the Inspector General of Banks and the Superintendent of Insurance. The Wyman Committee appears to support such a rationalization of functions. Reasons which have been cited in support of the proposed merger include the growing homogeneity of financial institutions and the need to improve communication between regulators.

We do not feel that either of these reasons is compelling. In the first place, the financial holding company ("FHC") approach to diversification, rather than promoting a homogenization of institutions, will make clear their distinctiveness. This distinctiveness is already apparent in the divergent business mix and market orientation of the different classes of institutions making up Canada's financial sector. For example, banks are active in both domestic and international financial markets while trust/loan companies are active only in domestic markets. Indeed, the banks are the only major Canadian participants in offshore financial markets and this participation benefits Canadian businessmen and investors alike. It also sets the banks apart from other domestic financial institutions.

Moreover, the historically divergent business mix of banks, trust/loan companies and insurance companies would be perpetuated under the FHC model, as this structure calls for the establishment of separate subsidiaries to service different business markets. As such, banks would specialize in commercial lending, trust companies in fiduciary activities and insurance companies in insurance underwriting. All might have limited common financial intermediation functions (such as mortgage lending) but the nature of each institution's "core" business would be quite different. This, in turn, will reinforce the need to regulate these institutions on a functional basis.

With respect to the need to improve communication between regulators, this will be largely accomplished by acting on the Wyman proposals to provide regulators with access to centralized data files being maintained by the CDIC on the performance of member institutions.

For these reasons, we feel that the case for merging the offices of the Inspector General of Banks and Superintendent of Insurance is unconvincing. Instead, the present supervisory structure should remain, as it reflects the distinctiveness of the banking and trust/loan sectors and will be the most effective structure for regulating these sectors on a functional basis in future. This is consistent with our view that the banking and trust sectors should also be treated separately for insurance purposes and should move toward greater self-regulation (see Section III B).

4. Powers to Act in an Insolvency:

We support the Wyman Committee's recommendation that a clearer definition of what constitutes "insolvency" is needed, in order to facilitate both the CDIC's and the regulator's ability to take appropriate action in dealing with troubled member institutions. A definition of insolvency should be established through consultation between regulators and member institutions and we look forward to participating in this consultation process.

Moreover, once a condition of insolvency has been established, we support giving the CDIC complete discretionary authority to handle the insolvency in a way which minimizes its losses, as long as this does not involve the compensation of uninsured depositors and unsecured creditors. This will require vesting the CDIC with sole authority to determine, for example, the timing and manner in which the assets of insolvent member institutions are to be liquidated. This contrasts with the current unworkable system which allows provincial and federal regulators a strong say

in these decisions. We see no room for interference by federal or provincial governments in the handling of insolvencies and this should be clearly established as a condition of providing insurance coverage.

Despite our support for a stronger role for CDIC in handling insolvencies, we oppose the Wyman Report's recommendation that CDIC continue to have the broad power to wind down insolvent institutions under agency agreements. This has historically resulted in the full compensation of uninsured depositors and unsecured creditors, a practice which we oppose and which the Wyman Committee itself considers undesirable.

We also note that the Wyman Committee has recommended that the CDIC not be given a senior claim, ranking ahead of unsecured creditors and uninsured depositors, against the assets of an insolvent member institution. We believe this recommendation has merit for the following reasons.

Firstly, granting CDIC seniority would lower the quality of member institutions' wholesale deposits, triggering a potential increase in wholesale funding costs, particularly for those institutions perceived to be more risky. This could lead to distortions in the flow and availability of funds from what would otherwise have been the case. It might also contribute to market instability, by increasing the risk faced by large-balance depositors and, therefore, the likelihood of a "run" at the first sign of trouble.

Secondly, it could be argued that a senior claim would be unfair to uninsured depositors. Not only would such depositors have no insurance but, in the case of insolvency, they would not even have a claim on assets ranking equal to that of other depositors.

Finally, granting CDIC a senior claim might be seen to be inconsistent with general insurance principles, which dictate that the insurer should look only toward premiums, investment income and the underlying assets insured to meet losses. A senior claim for the CDIC is tantamount to a claim over third-party assets - that is, assets that have been acquired not only with the funds of insured depositors but also with the funds of uninsured depositors.

For these reasons, we support the Wyman Committee recommendation that the CDIC's claim in an insolvency not be given seniority over the claims of uninsured depositors and unsecured creditors. This does not mean, however, that the CDIC would not have seniority over unsecured creditors with respect to any liquidity advances which the Corporation might have made to the troubled institution. These loans, as mentioned earlier, would have to be secured so as to position the Corporation ahead of unsecured creditors.

III MARKET DISCIPLINE

The Wyman Committee properly recognizes the need to return discipline to the marketplace in order to enhance the stability of the financial system over the long term. We support the general thrust of the Committee's proposals in this area, as outlined in the following sections.

A. Capital

The Wyman Committee states that the "maintenance of a strong capital base by member institutions is the best insurance against loss to depositors and therefore to CDIC" (p. 25). We generally support this view, but would add that adequate capitalization is only one aspect of sound

financial management and other equally important aspects exist which should not be overlooked (for example, liquidity management). The banks also support the recommendation that comparable capital adequacy standards be developed for member institutions. In order to benefit fully from work which has already been done in this area, we suggest that both the capital adequacy guidelines and definitions of capital applicable to banks serve as a point of departure in discussing the capitalization of other member institutions.

However, we do not support the Wyman recommendation that the risk profile of assets (valued at market) serve as a key determinant in setting maximum leverage ratios for different institutions. This approach would not produce reliable measures of risk for the following reasons:

- (1) We question the regulators' ability to value certain assets at market accurately. For example, assets which are unique, as are many large problem loans, or for which there is not an active secondary market, would pose particular problems.
- (2) We feel that focusing predominantly on risk assets is too narrow an approach. There are many other equally important factors affecting institutional risk which need to be taken into account, such as diversification of assets and liabilities, the matching of assets and liabilities, the level of reliance on wholesale or brokered deposits, management capability, etc.

Finally, the banks support the Wyman recommendation that CDIC member institutions be given somewhat more flexibility in the definition of capital, as long as comparability in the approaches adopted by regulators of different institutions is achieved.

B. A Risk-Related Premium System

The banks support the principle that the premium expense of different classes of member institutions should reflect the risk which each class of institution poses to the Insurance Corporation.

Accordingly, we continue to recommend a claims-based assessment system. This system should be structured so as to allow the Corporation, through its rebate practices, to alter the effective premium expense of different classes of member institutions, based upon claims experience. Implementing such a claims-based system would enhance market discipline, be consistent with accepted insurance principles and avoid the problem of measuring risk. We elaborate below on how such a system could be made to work.

If a claims-based assessment system is implemented, it would be logical for there to be separate insurance pools for different classes of institutions. A first step toward separate insurance pools would be to segregate the CDIC fund administratively by industry sector. We would define each industry sector as a group of institutions operating under a particular legislative act and subject to the same official regulator. The basic premium rate assessed against all member institutions would be set by Parliament and would not vary. However, the CDIC could vary the effective premium expense of a given class of institutions by administering a system of rebates which would be adjusted to reflect the loss experience of each institutional group.

This recommendation is consistent with the principle of "user pay" which dictates that the group of institutions which has benefitted most from the existence of the deposit insurance fund (e.g. those with the highest claims experience) should pay more than those which have made minimal use of the fund. Moreover, this approach avoids the difficulty of making before-the-fact risk assessments, since the rebates would be established on the basis of actual loss experience, taking into account such other factors as targetted reserve levels for each pool and the time frame for achieving these levels.

In addition, this approach would give a stronger incentive to the official regulator to take timely action because any failure in the system and the contingent deposit insurance costs involved would clearly be his responsibility and not one shared with other regulators.

It also seems to us that such a separate-pools approach is consistent with the kind of co-operation between regulators and institutions that is required in times of crisis created by severe difficulties with a member of a particular institutional group. The recent case of difficulties at the Canadian Commercial Bank illustrated that such swift co-operation was possible between banks and their primary regulators. It was not possible, however, to get any co-operation or active participation from non-bank institutions.

Moreover, there is a precedent for separate insurance pools in other financial industry sectors. The securities industry and credit unions/caisses populaires rely upon their own insurance funds and the insurance industry is moving in the same direction. What then is the rationale for pooling the only two remaining members of the financial industry - banks and trust/loan companies - for insurance purposes?

It should also be noted that our position on separate insurance pools ties in with our view that ownership restrictions are the most effective means of limiting self-dealing. If ownership restrictions are not to be imposed for trust/loan companies (as the Green Paper suggests), the costs of the increased risk of self-dealing should be borne by the industry sectors which pose the higher risk.

Another advantage of instituting a claims-based assessment system based on institutional class is that such a system would provide a strong incentive for self-regulation by industry sector. Since the rebates paid to all institutions in a particular sector would be based upon the claims experience of that sector alone, it would be in the best interests of the more conservative institutions to ensure less risk-taking among institutions in their own class. Furthermore, members of a particular sector are frequently aware of difficulties before regulators are alerted.

Self-regulation in the financial sector has not been used to a large extent in Canada, except in the securities area. However, there is increasing support for self-regulation elsewhere, as evidenced by the recent United Kingdom White Paper on financial industry reform which strongly recommends a system of self-regulation.

It is also worth noting that self-regulation has implications for the Green Paper's proposed merger of the offices of the Inspector General of Banks and Superintendent of Insurance. As is discussed in Section II C of this brief, we continue to support a separation of these two offices. A system of self-regulation would dictate the same.

C. Co-Insurance

The banks believe that improved capital adequacy and a claims-based assessment system would not be sufficient to control excessive risk-taking by financial institutions. In order to ensure that depositors are aware of the various "risk signals" in the market, there must be some direct incentive for depositors to heed these signals. The Wyman Committee has properly recognized the need for depositor co-insurance to provide this incentive and to enhance market discipline.

The Wyman proposals call for 90% insurance protection on all deposits up to \$100,000, taking effect from the first dollar on deposit. We see the merits of having co-insurance starting from the first dollar deposited and recognize that it was recommended as one means of introducing co-insurance into the system without raising the ancillary problem of how to limit deposit brokering. Furthermore, there is precedent for such a system as it is used in the United Kingdom. However, it would not fully protect the small and truly unsophisticated depositors from loss and would be a major break from arrangements they have come to expect. One additional concern we have with the Wyman proposal is that it calls for an effective increase in the deposit insurance ceiling from the current level of \$60,000 to \$90,000 (90% x \$100,000). We consider such an increase unnecessary, as 96% of all bank deposit accounts have balances of under \$20,000 (Appendix 2).

We recognize that, for the above reasons, the Wyman proposal may not be attractive and, therefore, may not be implemented. We would urge that a rejection of the Wyman Committee's specific approach not lead to a rejection of the principle of co-insurance. In our view, some form of co-insurance must be implemented in order to enhance market discipline and stability over the long term. Should the government decide not to act on the Wyman co-insurance proposal, we would recommend an alternative proposal which features 100% coverage of principal and accrued interest up to \$20,000 and 75% coverage of principal balances only for amounts over \$20,000 up to a maximum of, say, \$75,000. Such an approach has the following advantages:

- (1) With 100% coverage of the first \$20,000, smaller unsophisticated depositors would be fully protected. As mentioned previously, 96% of banks' deposit accounts are covered at this level.
- (2) With 100% coverage of the first \$20,000 and with 75% coverage for amounts between \$20,001 and \$75,000, the current deposit insurance ceiling of \$60,000 is maintained.

- (3) With a 75% co-insurance level, the potential loss to depositors (with deposits between \$20,001 and \$75,000) is 25%. We believe that this potential loss provides a strong incentive to depositors to make prudent deposit decisions.

We recognize, however, that problems associated with "brokered deposits" could arise if a \$20,000 basic level of 100% insurance is adopted. This was one of the major reasons why the Wyman Committee recommended co-insurance from the first dollar.

The problem of brokered deposits can best be illustrated by looking at the United States, where money brokering has been more prevalent. With over 14,000 commercial banks in that country, the opportunity to broker deposits is considerable due to the large number of institutions available to accept such deposits. Moreover, with full coverage of \$100,000 in the United States, the cost-effectiveness of packaging deposits into insured bundles is increased.

For these reasons, deposit brokering is commonplace in the United States. This is causing severe problems for the deposit insurance agencies which are called upon to bail out depositors who have brokered their funds to the highest (and often riskiest) bidder in fully insured packages to eliminate risk.

The lessons from U.S. experience are clear. The problem of brokered deposits must be addressed in Canada and our continued support for a \$20,000 level of full insurance coverage will be contingent on regulators' ability to deal effectively with the problem. We would suggest that procedures now used in the United States to monitor and regulate brokered deposits (or those being studied) be considered for possible use in Canada. Certain procedures which we could envisage include:

- Member institutions could be required to report the amount of brokered deposits they have, as well as the percentage of total deposits represented by brokered deposits;
- A "cap" could be placed on the amount of brokered deposits that could be accepted by an institution, either as a percentage of total deposits or of capital;
- Where appropriate, the regulator could restrict, ban or otherwise curtail the use of brokered funds; and
- Money brokers could be required to declare the name of the beneficial owner or owners of deposits which they place with different institutions.

If it is decided by government that the problems with brokered deposits are unmanageable, the banks could foresee the need to reduce the level of fully insured deposits below \$20,000. Clearly, the lower the threshold level of full coverage, the more costly and unattractive it will be to broker deposits.

IV FUNDING THE CDIC

A. Refinancing the Deficit

1. Allocation of Refinancing Costs:

The banks believe that the funding of the CDIC's ongoing operations and the refinancing of the CDIC's deficit are two separate issues which should be addressed separately. As far as deficit refinancing is concerned, we believe that the Wyman Report's recommendation that member institutions be required to refinance the whole of the CDIC deficit and that government not participate directly is unacceptable. Member institutions are willing to bear their fair share of the refinancing cost, but we expect both the federal and provincial governments to do likewise.

It must be recognized that both levels of government contributed to the size of the deficit through:

- (a) Inadequate supervision of member institutions [acknowledged by the Wyman Committee (p. 2) as a contributing factor in recent failures - "recent losses...are in part the direct result of outdated legislation and inadequate supervisory resources"],
- (b) A decision to honour claims well in excess of agreed insurance limits in many recently failed institutions [at an estimated cost of \$416 million in "excess payments" as outlined in Appendix 3], and
- (c) A decision to increase insurance coverage retroactively from \$20,000 to \$60,000 in the wake of the collapse of the Crown/Greymac/Seaway group of companies.

These decisions were taken without prior consultation with member institutions, despite the significant financial downside to the decisions.

Moreover, we continue to question the legal authority for the decision to have handled recent insolvencies in a manner which involved 100% compensation of all creditors. This is a practice which the banks have strongly opposed, as it exceeds the CDIC's insurance mandate and seriously undermines market discipline. Our continued support for the principle of limited payouts was evident in the fact that all banks participating in the recent CCB refinancing agreed that the contribution of the CDIC to the support package should not exceed the total of insured deposits in that bank.

Given the strength of our opposition to the manner in which CDIC handled recent insolvencies, we believe that member institutions should not be held liable for:

- (a) Losses associated with payments in excess of the \$60,000 insurance ceiling, and
- (b) Losses associated with the retroactive increase in the deposit insurance ceiling from \$20,000 to \$60,000.

We are currently in the process of refining our estimates of the above losses and will forward these estimates to the relevant federal and provincial authorities, as soon as they have been finalized.

Our position on this issue reflects the fact that we do not feel that CDIC's members should be expected to accept responsibility for actions taken by the government and/or the CDIC which exceeded the insurance mandate under which the Corporation was operating. The insurance principle which governed the CDIC was that it should honour the \$20,000 insurance ceiling which was in effect at the time of the collapse of the Crown/Greymac and Seaway group of companies. Premiums had been paid on the basis of this \$20,000 maximum. Parliament's decision to raise the insurance ceiling retroactively reflected political considerations, the financial responsibility for which should reside with the government and not with the CDIC. It would be grossly unfair to ask shareholders and/or depositors of all member institutions to "pick up the tab" for losses resulting from decisions which were entirely beyond their control. The relevant

federal and provincial governments should be called upon to make good these losses. The case for government participation is merely strengthened by the fact that some of the losses sustained by the CDIC were also attributable to lax supervision on the part of regulatory authorities.

Moreover, the government involvement we are suggesting is supported not only by cause but also by precedent. The past year has seen the governments of Manitoba, Ontario and Alberta provide financial assistance to troubled credit union stabilization funds in those provinces.

A similar precedent for government involvement can be found in the refinancing package arranged for the CCB. In this case, both the federal and Alberta governments contributed significantly to the refinancing, as did the banks and the CDIC. The principle of shared government/industry/CDIC responsibility embodied in the CCB refinancing should apply, as well, to the refinancing of the CDIC deficit.

We believe that these precedents suggest a role for the relevant federal and provincial governments in directly funding the CDIC's current deficit. The banking industry would welcome the opportunity to discuss any specific government initiatives targetted to refinancing the Corporation's deficit which have adequate government participation.

2. Method of Refinancing the Deficit:

In addition to concerns regarding the proposed allocation of refinancing costs, we also have serious objections regarding the one specific refinancing proposal recommended by the Wyman Committee - namely, refinancing through a preferred share issue. We believe that even if the government were to invest in this preferred share issue, we would seek, at a minimum, two major changes in its design: It would have to be government guaranteed and its yield would have to be priced to market. The reasons for these changes centre around the fact that the non-voting share issue, as proposed, will not be marketable once it has been taken up by member institutions. This places institutions which cannot take advantage of the tax benefits of the issue in a very difficult position.

In our view, it is extremely important that the instrument used to refinance the Corporation be marketable, in order to enable institutions which are unable to enjoy the tax advantages to avoid the costs which would otherwise be associated with holding the instrument. As it currently stands, the terms and conditions of the proposed \$1 billion share issue would render it illiquid and susceptible to immediate write-down.

Accordingly, we recommend that, if the government decides to refinance through a non-voting share issue, the design of the issue should be altered to assure its marketability at a price which does not generate significant capital losses for member institutions. Our specific recommendations for change are as follows:

- (a) The issue should be guaranteed by government at full face value. The guarantee should apply both to principal repayment and dividend payments. Such a guarantee would eliminate the need to correct certain other off-market features of the issue (such as the non-cumulative dividend and the absence of voting rights, even in the face of a non-payment of dividends). Without a government guarantee, the issue will not be resaleable. Moreover, a government guarantee is a logical outgrowth of the government's shared responsibility for the deficit.
- (b) The issue should be priced closer to market. The proposed dividend rate of 1/2 prime is below market rates on comparable instruments. This would result in the issue being marketable only at a considerable discount. Even for taxable member institutions, a dividend rate of 1/2 prime would yield a return on assets well below the .50% rate estimated by the Wyman Committee. We recommend an upward adjustment to market rates.
- (c) The issue should have a term.
- (d) The write-down requirement should be eliminated, as it makes the issue unmarketable and is unnecessary in the face of a government guarantee.

As the above suggests, we see the need for major changes to the design of the refinancing instrument recommended by the Wyman Committee, if the government decides to implement the Committee's proposal.

We also believe, however, that there are several refinancing options from which to choose, of which this particular preferred share proposal is but one. We would urge the government to explore other alternatives.

Finally, we would add that we believe the CDIC refinancing should be handled separately from the issue of the ongoing funding of the CDIC in future operations. We look forward to a continuing dialogue with the government on this issue in the near future.

B. Other Funding Proposals

1. Premium Rates:

The Wyman Committee recommends that CDIC increase its "basic" premium rate from 1/30 of 1% to 1/10 of 1% of insured deposits. We also note with concern that the CDIC board has recently recommended an immediate increase in premiums to 1/10 of 1%.

For the following reasons, the banks strongly oppose any such increase in premium rates. First, as is discussed in Section IV A, we believe that deposit insurance reform and refinancing the CDIC's existing deficit are two separate issues which should be addressed separately. In principle, the CDIC's premium assessments net of rebates should depend primarily on future expected loss experience (estimated based on the past claims experience of specific institutional groups) and deposit insurance reserve objectives. In other words, net premium assessments should not be governed by any considerations related to refinancing the existing deficit.

Secondly, we believe that the existing premium rate structure, coupled with acceptance of the Wyman proposals to improve inspection/monitoring procedures, is adequate to meet future losses. In a restructured deposit insurance system, the events which led to the current CDIC deficit will be much less likely to occur.

However, if it is decided that an increase in annual payments will be used to finance the fund's deficit, the banks would support a temporary "surcharge" or special levy to accomplish this purpose. Once the deficit has been refunded, the surcharge should be discontinued.

Finally, we strongly recommend that there be no change in premiums until the entire issue of the deficit refinancing is resolved.

2. Tax Status of the CDIC:

The banks fully endorse the Wyman Committee's recommendation that CDIC be granted tax-free status. Wyman lists several reasons supporting this recommendation. They are:

- (a) to accelerate rebuilding the fund;
- (b) the paradoxical nature of the CDIC's tax status, recognized by the House Committee on Finance, Trade and Economic Affairs in its hearings to date, which allows CDIC to pay substantial taxes while sustaining significant losses; and
- (c) because of the Corporation's function, which is neither profit-seeking nor the protection of just a small segment of the population, but rather helping to maintain financial stability and thereby benefitting all Canadians.

The Wyman Committee cites as a precedent for the CDIC's proposed tax-exempt status the tax exemptions enjoyed by the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) in the United States. We feel that there are other examples closer to home. For instance, the Ontario Travel Industry's Compensation Fund, the Ontario Workers' Compensation Fund and the Ontario Pension Benefits Guarantee Fund are similar in many ways to the CDIC-operated fund. These funds all

perform a similar function to the CDIC - protect the traveller, the worker, or pensioner - and are funded in a parallel fashion in most cases. Yet, unlike the CDIC Fund, these funds are not taxable under section 149(1)(d) or 149(1)(w) of the Income Tax Act.

We would further point out that, from its inception in 1967 until fiscal year 1975, CDIC itself was also effectively tax exempt. This exemption reflected the view that CDIC should not be a taxable entity and this is a view which we strongly support.

V STAFFING AND ORGANIZATION

The banks welcome the Committee's general and specific recommendations on staffing and organization. Indeed, they closely reflect those set out in the CBA's deposit insurance brief released in November, 1984.

In particular, we are pleased to see proposals which would strengthen private sector input and the voice of member institutions in the CDIC decision-making process.

We strongly concur with the proposal to expand the CDIC's board by four private sector representatives, all of whom would have either extensive experience in the financial services industry or specific professional expertise needed by the Corporation. This should contribute to effective and cost-efficient action being taken by CDIC when problems occur.

We further support the establishment of standing or ad hoc advisory committees which may - and we stress, should - include personnel from member institutions. This will also serve as a valuable resource to CDIC. Additionally, these committees will provide much-needed liaison with member organizations.

Lastly, the banks endorse the suggested CDIC staffing changes, which include the addition of a small group of professionals. Their competencies will be vital in the increasingly complex situations arising from the problems of member institutions.

VI CONCLUDING REMARKS

The proposals in the Wyman Report aim at increasing market discipline, standardizing the prudential regulation of member institutions and strengthening the CDIC board/staff resources. Many proposals we endorse wholeheartedly. Nevertheless, the banks see five major problems. The banks' recommendations on these points are as follows:

1. As a general principle, the question of how to fund the CDIC's ongoing operations should be dealt with separately from the question of how to refinance the CDIC's existing deficit. With respect to the ongoing funding of CDIC, the banks do not favour proposals to increase premium rates for all member institutions. Such an increase would be unnecessary, in our view, to the successful operation of the fund in future.
2. With regard to refinancing the CDIC deficit, the banks believe that the refinancing costs must be shared by the federal and provincial governments which are partly responsible for the size of the deficit.
3. There are many options available for refinancing CDIC and all must be explored. If the government chooses to implement the Wyman Committee's refinancing proposal, the terms and conditions of the proposed equity issue must be changed to ensure its marketability at a price which does not generate a capital loss for member institutions. The issue should be fully guaranteed by government; it should be priced to reflect market rates and should have a fixed term. The proposed requirement to write-down the investment in increments if the CDIC fund falls below certain designated levels should also be eliminated, as it will become unnecessary in the face of a government guarantee.

4. The restoration of market discipline should not only involve a move toward depositor co-insurance and better capitalization, but it should also involve the implementation of a claims-based assessment system which would allow the CDIC to adjust the effective premium expense of different classes of member institutions through its rebate practices.
5. The regulatory role to be played by CDIC needs further consideration. Generally, we see little need to vest the Corporation with "super" regulatory powers, as long as the CDIC's leverage with primary regulators is improved. Such "super" powers are neither necessary to the fulfilment of the Corporation's mandate, nor workable from the standpoint of regulatory efficiency. The CDIC's power to minimize its losses effectively should be exercised through its ability to withhold or condition the insurance coverage of member institutions. There will also be a need to develop an "early warning" system to aid CDIC in recognizing problems in time and to vest the Corporation with a number of "intermediate" powers short of the withdrawal of deposit insurance.

In conclusion, we have recently witnessed events which have shaken our financial system and which precipitated the present revamping of our deposit insurance system. It is crucial that an effective deposit insurance system be in place before the restructuring of the financial industry occurs, lest the problems we have seen in the 1980s continue. The Wyman proposals are a major step in the right direction and, with some modification, will strengthen the Canadian financial system.

We look forward to elaborating on these positions when we appear before the House Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs in September.

APPENDIX 1

APPENDIX 1

The National Bank of Canada dissents from the views expressed in this brief concerning the general regulatory powers conferred on the CDIC. The majority view of the industry, namely that the CDIC should not be vested with regulatory powers that may interfere with those of the primary regulators, including relevant provincial authorities, does not appear to be realistic to the National Bank of Canada. It believes that some regulatory powers are essential if the CDIC is to act as an insurer with the prime objective of minimizing its losses. The National Bank of Canada argues that:

- (a) If the CDIC is to be deprived of general regulatory powers of the sort proposed by the Wyman Committee, short of insurance withdrawal, it may not be able to act promptly in a problem situation which could then degenerate to the point where insurance has to be withdrawn and additional losses are incurred.
- (b) The fundamental point is that depriving the CDIC of the power to intervene before it is too late creates a serious agency problem. The CDIC would be left with an extreme power whose use is a kiss of death and the obligation to pay for losses, while it would depend on a third party to act on its behalf. Should the primary regulators have constraints other than to minimize CDIC losses, and recent experience warrants such consideration, the CDIC is faced with a serious dilemma. Moreover, the National Bank feels that the quality of the management of the CDIC and its track record as an insurer will depend on the level of responsibility it has and on the power to implement that responsibility. In most circumstances, it can be presumed that the primary regulators and the officials of the CDIC will work in close co-operation, particularly within the federal jurisdiction, but it cannot be assumed that a co-operative spirit will be present at all times.
- (c) Finally, while the National Bank acknowledges that the majority view recognizes the need for "intermediate" powers for the CDIC, it cannot envisage what they could be in order to alleviate the agency problem other than the power to cease and desist and the power to take possession and control of the assets of an institution where insolvency is suspected. The National Bank feels that both are necessary for the CDIC. The former would limit damages and may even contribute to the recovery of the institution, while the latter would strengthen the ability of the CDIC to handle insolvencies.

APPENDIX 2

APPENDIX 2

**DISTRIBUTION OF BANK DEPOSIT ACCOUNTS PAYABLE
IN CANADIAN CURRENCY**

**Breakdown of the Number of Accounts
In Different Size Categories**

<u>Account Balance Categories</u>	<u>Number of Accounts</u>	<u>Per cent of Total</u>	<u>Cumulative Percentage</u>
\$ 0 - 1,000	23,762,339	61%	61%
\$ 1,000 - 10,000	11,749,057	30%	91%
\$10,000 - 20,000	1,851,910	5%	96%
\$20,000 - 60,000	1,126,541	3%	99%
\$60,000 +	<u>271,229</u>	<u>1%</u>	100%
Total Number of Accounts	<u>38,761,076</u>	<u>100%</u>	

**Breakdown of the Dollar Value of Accounts
In Different Size Categories**

<u>Account Balance Categories</u>	<u>Dollar Value (\$000s)</u>	<u>Per cent of Total</u>	<u>Cumulative Percentage</u>
\$ 0 - 1,000	\$ 5,004,088	3.0%	3.0%
\$ 1,000 - 10,000	\$ 39,437,280	24.5%	27.5%
\$10,000 - 20,000	\$ 24,926,900	15.5%	43.0%
\$20,000 - 60,000	\$ 35,108,161	22.0%	65.0%
\$60,000 +	<u>\$ 56,173,474</u>	<u>35.0%</u>	100.0%
Total Dollar Value of Accounts	<u>\$160,649,903</u>	<u>100.0%</u>	

Source: Canadian Bankers' Association, from consolidation of Schedule J data as at April 30, 1984 (April 1985 data being unavailable as of July 15, 1985).

APPENDIX 3

APPENDIX 3

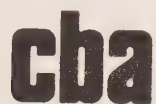
**CDIC PAYMENTS WITH REGARD
TO FAILED MEMBER INSTITUTIONS**

(\$ Millions)

<u>Institution</u>	<u>Deposits</u>		<u>Unsecured Creditors</u>
	<u>Insured</u>	<u>Uninsured</u>	
Crown Trust ¹	681	242	7
Greymac Trust ¹	184	15	1
Greymac Mortgage ¹	116	1	2
Seaway Trust ¹	282	3	1
Seaway Mortgage ¹	109	3	8
Fidelity Trust ¹	687	49	8
District Trust ¹	194	30	7
Northguard Mortgage ²	29	-	-
Pioneer Trust ²	205	38	-
London Loan ²	25	-	-
Western Capital Trust ²	<u>76</u>	<u>1</u>	<u>-</u>
	2,588	382	34

¹ Information provided by the CDIC under the Access to Information Act-December 19, 1984.

² Information estimated from newspaper reports.



The Canadian Bankers' Association

COMMENTS ON

THE TECHNICAL SUPPLEMENT TO
THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS:
PROPOSALS FOR DISCUSSION

SEPTEMBER 1985

P.O. Box 348, 2 First Canadian Place, Toronto M5X 1E1 (416) 362-6092
Suite 675, 1981 McGill College Ave., Montreal H3A 2X2 (514) 282-9480

TABLE OF CONTENTS

HIGHLIGHTS

I INTRODUCTION

II THE FINANCIAL HOLDING COMPANY ("FHC")

A. OWNERSHIP

B. FOREIGN PARTICIPATION.....

III THE "C" BANK

A. OWNERSHIP

B. REGULATION

C. BANK FUNCTIONS

1) Networking

2) Commercial Lending

IV SELF-DEALING

A. USE OF OWNERSHIP RESTRICTIONS

B. USE OF REGULATION

V CONFLICTS OF INTEREST

A. DISCLOSURE

B. SELF-REGULATION

VI SUPERVISORY POWERS

VII CORPORATE GOVERNANCE

VIII INVESTMENT RULES

A. QUANTITATIVE RESTRICTIONS

B. REGULATORY REQUIREMENTS

IX CONCLUDING REMARKS

APPENDICES

HIGHLIGHTS

- This brief presents the consensus of the banking industry on the Technical Supplement to the federal paper The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion (the Discussion/Green Paper).
- Many aspects covered in the Technical Supplement have been addressed by the banks in a brief on the Green Paper, released in July of this year. Here we deal only with the following selected issues.
- With regard to financial holding companies (FHCs):

In our submission on the Green Paper, we approved of the FHC concept, but noted problems arising from real/financial conglomeration and the exclusion of banks. The Technical Supplement raises two additional concerns:

- 1) Regulated financial institutions would not be permitted to own any shares of FHCs: This restriction is too extreme. Cross-ownership to a 10 per cent level is passive investment and should not affect the independence of financial institutions or lead to double counting of capital, which appear to be the government's concerns.
- 2) Foreign entry of non-bank conglomerates will not be limited: It is an important public policy goal to maintain Canadian control of the financial sector. Allowing entry by foreign FHCs into domestic markets, while at the same time preventing Canadian banks from competing against them fully, is not consistent with this objective.

- With regard to "C" banks:

The strength of the Canadian banking system is dependent on public confidence. The advent of the "C" bank must do nothing to compromise this. This said, the "C" bank concept is a good one, but we have the following concerns:

- 1) "C" banks would have broad powers to network: We agree that "C" banks should have these powers, but argue that they should be extended to all banks, whose existing branch networks provide an excellent distribution system for new products and services. We point out that non-bank institutions able to take advantage of "C" bank networking through an existing distribution system will have an unfair competitive advantage which could threaten the economic viability of some bank branches and ultimately lessen competition.
- 2) The Technical Supplement confirms that "C" banks would be closely held and could be wholly owned by an individual through an FHC: The threat of self-dealing increases

where banks are closely held, thus we recommend either that ownership restrictions be imposed at the FHC level or that closely-held institutions be more stringently regulated.

- 3) Banking functions, such as consumer and commercial lending, will be permitted outside of the "C" bank and increase in extent with no parallel establishment of comparable reserve requirements: We doubt the proposed 15 per cent limit on lending will be effective in limiting the extent to which non-bank financial institutions (NBFIs) can offer these "banking" services. Accordingly, we feel that all consumer and commercial lending under the FHC structure should be transferred to the "C" bank and reserve equality should be established.

. With regard to self-dealing:

The banks maintain that the most effective way to combat self-dealing is through ownership restrictions. We strongly disagree with the assertion that narrowly-held institutions are more competitive than widely-held ones and dispute that owners of narrowly-held institutions are more willing to inject capital in times of difficulty, as there is evidence to the contrary. Finally, in an appendix we show that forced divestiture of shares in excess of proposed ownership limits would not be disruptive.

. With regard to conflicts of interest:

We agree with before-the-fact disclosure proposals but stress the need for more detailed, timely and consistent public and regulatory reporting. We look at self-regulation as a further method of controlling conflicts of interest.

. With regard to supervisory powers:

The banks agree with vesting regulators with greater specific powers to handle cases of suspected self-dealing. Regulators should, in general, have improved powers and we look forward to participating in a consultation process to establish guidelines for their use.

. With regard to corporate governance:

The banks, in general, agree with efforts to strengthen the role of boards of directors, but would like the term "experienced business person qualified to be a director of a regulated financial institution" to be more clearly defined.

. With regard to investment rules:

The banks only address pension investment regulations at this time. In principle, we support the government initiatives, but have some reservations, including:

- 1) The limit of five per cent of a fund's assets that may be invested in a related group of companies is too restrictive.
- 2) Disclosure rules on pension fund activity will be too onerous and produce too much information to be useful.

I INTRODUCTION

The Canadian Bankers' Association (CBA) welcomes this opportunity to comment upon the Technical Supplement to the federal discussion paper, The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion.

In our brief released in July of this year (Green Paper brief), we presented preliminary comments on the Green Paper. To summarize, we fully supported the nine principles guiding the government in revising financial legislation, but identified concerns with regard to some specific recommendations. To achieve better the government's goals of consumer convenience, service and protection through the enhancement of financial market efficiency, competitiveness and stability, we recommended the following:

- 1) GRANT ALL BANKS THE RIGHT TO BECOME PART OF AN FHC AND THE NETWORKING POWERS OF "C" BANKS to ensure that a major segment of the Canadian population is served through the existing extensive bank branch networks.
- 2) BAN INDUSTRIAL/FINANCIAL CROSS-OWNERSHIP above a 10 per cent threshold, because of the self-dealing threat this poses and dismantle such existing conglomerates.
- 3) RELY ON A COMBINATION OF OWNERSHIP RULES, REGULATION, CORPORATE GOVERNANCE AND MARKET DISCIPLINE MEASURES, rather than exclusively on an excessively complex regulatory system, to control improper behaviour. If ownership restrictions are not used to control self-dealing, the regulatory system developed for this purpose should govern closely-held institutions, where self-dealing is most likely to occur, more strictly than widely-held institutions.
- 4) ENSURE THAT AN EFFECTIVE DEPOSIT INSURANCE SYSTEM IS IN PLACE before restructuring the financial sector.

We are pleased to note that the Minister of State (Finance) has declared that deposit insurance reform will precede other regulatory revision, but the Technical Supplement does not respond to any of the other preceding concerns. We continue to support strongly our positions on these issues, which were developed in our Green Paper brief, but will not further reiterate them here, nor develop our rationale for them. This we will be pleased to do during our September 12th hearing before the House Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs.

As such, this analysis will build on and reinforce points which concerned the banks about the Green Paper and which the Technical Supplement clarifies or confirms. Given that this brief refers to arguments developed in our Green Paper brief, it may be helpful to consider the two documents in conjunction.

This brief will also cover points discussed in our Green Paper brief on which we promised to comment further, with one exception: selective consequential amendments to the Bank Act which would be required to place banks on a "level playing field" with other institutions will be forwarded to the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs at a later date.

For ease of reference, this brief will follow the Technical Supplement outline.

II THE FINANCIAL HOLDING COMPANY ("FHC")

The FHC model is attractive. It permits firms to link together to offer broader services, thereby enhancing convenience and competition. At the same time, it allows

regulators to monitor each subsidiary on a functional basis, which contributes to financial system soundness and competitive equity. We support the FHC concept and agree that all financial institutions wishing to offer a broader package of financial services should use the FHC structure.

The above notwithstanding, there are difficulties with the FHC model proposed in the Green Paper and developed further in the Technical Supplement. In our Green Paper brief, problems arising from real/financial conglomeration and the exclusion of banks were covered in some detail and will not be further discussed here. There are, however, several other points relating to FHCs which are developed in the Technical Supplement and with which we have concerns. These are:

A. OWNERSHIP

According to the Technical Supplement, federally regulated financial institutions would not be permitted to own the shares of regulated FHCs (p.10). We understand that the intention is not to allow any cross-ownership, not even to a 10 per cent level.

We believe that such a restriction is extreme and unnecessary. For this reason, we recommend that cross-ownership be allowed to the level of 10 per cent. If the rationale behind the ban is to prevent double counting of capital, this is only of concern within a conglomerate, and not where companies are unrelated. Furthermore, with a limit of 10 per cent on cross-ownership, double counting would be minimal and could be dealt with by requiring companies to disclose cross-investments. If the rationale to ban cross-ownership is to preserve the independence of

financial institutions, we note that a 10 per cent shareholding is considered a passive non-controlling investment. Furthermore, self-dealing and conflict of interest concerns are minimized when the investing institution is broadly held, as are the banks.

The Technical Supplement also states that when groups of associated non-resident investors own substantial shareholdings in two or more financial institutions, they will be required to channel their holdings through an FHC. We note that the government may well find it impossible to police this non-resident ownership requirement because of the difficulty in establishing "associated" status among non-residents in some countries, particularly the Far East. This underlines the need for improved reporting and disclosure, which we develop further in Section V (A).

B. FOREIGN PARTICIPATION

Canadian control of the financial sector is an important public policy objective, which the banks strongly support. Despite this important objective, the Technical Supplement proposes to leave the potential for significant foreign entry by foreign non-bank institutions into the Canadian market unchanged.

In our view, this is not consistent with Canadian control objectives which are designed to ensure that the financial services industry in Canada is responsive to Canadian needs. Although the Green Paper proposals would deny foreign conglomerates a banking subsidiary, the proposals would not affect the broad range of "banking" activities which could be conducted by

foreign non-bank financial and non-financial institutions in the domestic market.

In our view, the most effective way to preserve Canadian control of the "banking" function is to permit "A" and "B" banks to compete in providing the broader range of services currently proposed for "C" banks only. Otherwise, there may be a need to place some restrictions on activities of foreign conglomerates.

III THE "C" BANK

The banks endorse the "C" bank concept in principle, as preferable to the enhancement of consumer and commercial lending powers advocated by the trust companies. The banks are very concerned that they would not be able to participate in the FHC model and have "C" bank networking powers now. We expanded at length on this theme in our Green Paper brief. Without the participation of "A" and "B" banks, which have world-wide respect and recognition, public confidence in "C" banks may be slow in coming.

Maintaining public confidence in the banking industry is necessary to ensure the continued strength and viability of our financial system. The failure or near-failure of a financial institution can shake public confidence and thus it is vital that the advent of "C" banks does nothing to erode the public support enjoyed by the "A" and "B" banks. This said, our concerns with the "C" bank are these:

A. OWNERSHIP

As clarified in the Technical Supplement, a "C" bank would not only be closely held, but indeed could

be wholly owned by an individual through a holding company. Nevertheless, the government desires to ensure that the "C" bank framework is not used to start up independent banks on a closely-held basis. To ensure that "C" banks are only formed as part of a substantive FHC, the Technical Supplement presents two alternative methods. One is a revenue test requiring that a significant proportion of gross revenue come from proposed affiliates of the "C" bank. The other would require would-be affiliates of a "C" bank to have at least five years' operation as a legitimate going concern. Of the two, a revenue test is preferable, as there may be companies with less than five years' operation, which would be good acquisitions. Such tests to impede the formation of "shell" companies, however, do not eliminate concerns of self-dealing between principals and affiliates; nor will a self-dealing ban go far enough in alleviating problems arising from self-dealing.

Situations involving self-dealing in closely-held banks, particularly when affiliated real sector companies are experiencing financial difficulties, are well documented. In Appendix 5 of our Green Paper brief, we cited a few of the more celebrated cases. We have argued that, ideally, ownership restrictions should be used to limit the potential for self-dealing within the newly emerging financial conglomerates. This is particularly important if real and financial companies are linked.

In the Technical Supplement on page 29, the government itself recognizes the virtue of ownership limits in the case of banks. However, it does not envisage any ownership restrictions applying to the

holding company of a "C" bank. In our Green Paper brief, we recognized that it may be impractical to expect the same restrictions to apply to all sectors of the financial industry. In the case of a "C" bank, the 10 per cent ownership rule, which would be applied at the FHC level, could be relaxed to allow for start-up situations of small, regional or ethnic-based institutions. In instances in which closely-held FHCs control "C" banks, these banks should not be regulated on the same basis as widely-held "A" banks for the reasons set out in the following section.

B. REGULATION

The Technical Supplement states that, in general, "C" banks would be given broader business powers than "A" banks currently possess but function according to the same regulations as "A" banks. We believe that "C" banks should only be regulated like "A" banks if their FHCs conform to the same ownership restrictions as govern "A" banks at present. Where "C" banks are related to closely-held FHCs, the opportunity for self-dealing increases. As said above, in such situations, the "C" bank should be subject to more stringent regulation, monitoring and supervision than "A" banks.

The Technical Supplement also states that "C" banks would, in general, function according to the same rules as "A" banks. This implies that "C" banks would be subject to the same reserve requirements as "A" banks, with which we agree. The banks further urge -

and are not alone in this appeal¹ - that equivalent reserve requirements be imposed on all institutions engaging in bank-type activities carried on outside banks.

Moreover, as set out in our Green Paper brief, we support equity - a "level playing field" - with respect to business powers. In the section which follows, we develop this argument further in the context of the proposal to give "C" banks networking powers that would not be given to existing "A" and "B" banks.

C. BANK FUNCTIONS

1) Networking

In the Technical Supplement, the powers of the "C" banks are spelled out in greater detail. Specifically, "C" banks would be given:

- "(i) The power to act as agents, or otherwise in a representative capacity, on behalf of other financial institutions to market the following services and products:

¹ Gerald Bouey, governor of the Bank of Canada, in his July 9th appearance before the House Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, said:

"...when institutions move into another's business to the extent that they become very much alike, it is clear that they should be treated in the same way. One particular area of concern to me is the statutory requirement that banks hold cash reserves against their deposit...other financial institutions which have been moving increasingly into what was the traditional business of banking are not subject to that requirement. I am thinking here particularly of trust companies, whose deposits have become much more like banks' in that their chequing account and savings deposit business have expanded, and which are now moving increasingly into the business lending area...but they are not subject to reserve requirements." (Hansard 47:86)

discretionary fiduciary services, investment counselling and portfolio management services, insurance services, the purchase and sale of securities, and mutual fund shares or units...

- (ii) The power to offer data processing services as required to provide support to the bank's agency function in networking arrangements.
- (iii) The power to advertise these new arrangements and to provide supporting services to operations conducted on behalf of other financial institutions...
- (iv) The power to rent space in their branches to other financial institutions on normal commercial terms, including terms involving a sharing of profits from the operations in these branches." (p. 25)

As we highlighted in our Green Paper brief, the Canadian branch banking network directly serves 1,700 communities in Canada and, in these communities, Canadians have expressed a clear preference for dealing with chartered banks. Furthermore, there are 752 small communities in Canada which are directly served only by banks. Therefore, for reasons set out in our Green Paper brief, it would be in the public interest to give all "A" and "B" banks networking powers, enabling them to offer a broader range of services to the consumer. Page 70 of the Technical Supplement refers to networking arrangements as a way to contribute to the more effective use of distribution systems already in place. Surely the banks' extensive branch distribution network is an excellent reason for enhancing the networking capabilities of existing banks in order to provide services to all Canadians.

While networking may not be a viable cost-effective method for the long-term delivery of all financial services, it could be a useful short-term means of offering a wider range of some financial services. For this reason, we consider it very important that all banks be permitted to network through their domestic branch system at the earliest possible date.

To the extent that existing banks are not granted networking powers at the same time as "C" banks, financial institutions which are able to take advantage of "C" bank networking and already have an existing branch distribution system (i.e., the credit union movement) will have an unfair competitive advantage. This could threaten the economic viability of some branches of existing financial institutions. If some of these branches are forced to close, employment in smaller communities may suffer and competition will certainly decrease.

2) Commercial Lending

The Technical Supplement envisages that some banking functions, notably consumer and commercial lending, will not only remain with the trust and loan companies, but will also increase in extent.

First and foremost, we question the Technical Supplement proposals to allow "banking" functions to remain outside the "C" bank structure. Allowing "banking" functions to remain outside the "C" bank is at odds with the apparent goal of the

FHC concept, which is four-pillar integration within a framework easily regulated by function for system soundness. The transfer of banking activities from a trust company to a bank by a non-bank financial institution wanting to increase its commercial lending is not without precedent. The case of Morguard Trust Company offers one example. In 1982, Morguard was issued letters patent. It increased its commercial lending activities through the newly established Morguard Bank, while continuing its trust and mortgage lending function through the existing Morguard Trust Company, which for a transition period, became a subsidiary of the bank. This is clearly a viable alternative lending support to our proposal that banking functions be done through the "C" bank.

Secondly, we question the proposal to increase trust company limits on direct consumer and commercial lending from a "basket clause" equal, at present, to approximately seven per cent of assets to one of 15 per cent of assets. We feel that there should be no direct allowance for consumer and commercial lending for trust companies affiliated with "C" banks, nor should there be an increase in the lending powers of unaffiliated trust companies.

Moreover, we have concerns about the definition of commercial loans proposed in the Technical Supplement for the purposes of applying these restrictions. In order for the movement of the lending function into the "C" banks to be effective, there must be precise guidelines as to what consumer and commercial lending entails. Even the current "basket" clause limit on consumer

and commercial lending is largely ineffective in preventing certain commercial loan transactions for three reasons:

- 1) Commercial mortgage lending should be considered commercial lending and should, therefore, fall under the "basket clause";
- 2) Many trust companies use the device of buying private placements of commercial paper, debentures and floating-rate term preferred shares to circumvent legislative restrictions on commercial lending. We note that the government intends to restrict this type of commercial loan substitute by considering this type of investment to be commercial lending unless the investment involves a "sufficiently wide and varied" clientele. While this may eliminate the loophole to some extent, clearly the terms "wide" and "varied" must be carefully defined, as current securities legislation on private placements limits subscribing clientele to no more than 25 subscribers. Even with a definition of "sufficiently wide and varied," we would expect limits on the trust companies' percentage take-up of loan substitutes.
- 3) There continues to be innovation in the commercial lending field: creating other types of loan substitutes which, by right of not being traditional loans, have not been included in the "basket." An example of this is the recent trend toward the securitization of assets. Consumer and commercial loans are being pooled and then ownership rights to the pool are publicly issued as securities under prospectus. This would enable an NBFIL to run its holdings of consumer and commercial loans up to the prescribed limits, securitize them, and sell these loans, thereby emptying the "basket" and starting again.

If steps are not taken to deal with the above three points in establishing a definition of commercial lending, the Technical Supplement proposals to limit direct consumer and commercial lending will be easily circumvented.

IV SELF-DEALING

In our submission on the Discussion Paper, we expressed the view that the regulatory restrictions proposed in the Green Paper were an ineffective and costly method to control self-dealing (pp. 23 - 26) and that wide-ownership was the preferred alternative.

We can think of a number of ways in which a strict ban on non-arm's-length transactions may not be fully effective. For example, such a ban would not prevent a self-dealing abuse in which a closely-held financial institution provides preferential treatment to an unrelated individual or company in return for reciprocal preferential treatment elsewhere that does not benefit the lending financial institution directly. As noted in our earlier submission, another example is where a financial affiliate of an industrial corporation denies credit or conditions credit in a discriminatory manner to a competitor of its industrial affiliate.

Among affiliates of a closely-held institution, the opportunities for these or other types of abusive self-dealing not covered by a ban on non-arm's-length transactions are multiplied. The tendency within a closely-held financial institution toward self-dealing behaviour in its operations is not present in a widely-held financial institution. In addition, the significant influence that a few individuals can exercise in a narrowly-held institution also leaves a greater opportunity for unscrupulous individuals to break the law where large sums of money are at stake².

² The case of Carlo Montemurro and the Astra Trust Company, which we documented in Appendix 5 of our Green Paper brief, is a case in point.

A strict ban on non-arm's-length transactions will be not only largely ineffective, but also costly to implement because additional personnel will be required to deal with extra paperwork: All holding companies and affiliates wishing to engage in non-arm's-length transactions would be required to file with regulatory authorities plans under which such transactions will be made.

Because in the past regulations to control self-dealing have been unable to prevent self-dealing in closely-held institutions, Canadians have faced other costs. There are costs to the taxpayer when government bails out uninsured depositors³. Costs to shareholders and depositors of other banking and federally incorporated loan and trust institutions will be substantial too, as these institutions are billed for CDIC's payout to insured depositors of the failed company.

In view of the above, the banks propose ownership restrictions as a more effective and cost-efficient solution to the problem of self-dealing and on the following pages provide some further comments on the subject. Nevertheless, if a financial institution chooses to remain narrowly-held, then it should face more rigorous regulation including a strict ban on non-arm's-length transactions.

A. USE OF OWNERSHIP RESTRICTIONS

The banks strongly believe that what has worked in the past to help control self-dealing in the banking

³ In the case of Remor Investment Management Corp., the cost to the Ontario government and ultimately the Ontario taxpayer was a \$5.2 million compensation package.

industry - namely, ownership restrictions - should be extended to other sectors of the financial services industry. The banks further point out that the conviction that ownership restrictions are most effective in controlling self-dealing is held in common with individuals from outside the banking industry⁴;

In the Technical Supplement, as mentioned in Section III (A), the government itself recognizes the value of dispersed ownership to control self-dealing in the banking industry.

The above notwithstanding, and in contradiction with the 1982 support for ownership limits in the federal "Discussion Paper on Revision to the Trust Companies Act," the authors of the Technical Supplement feel that the establishment of such restrictions on NBFIs would be counter-productive, given the present focus on economic growth. The Technical Supplement maintains that from a business perspective ownership restrictions would be disadvantageous for three reasons, which the banks dispute below.

- a) The government contends that substantial shareholders take an active interest in the direction of a company and will maintain its competitive drive;

We disagree with this strongly and would like to know what the basis of this view is. In our opinion, widely-held institutions are just as

⁴ For example, Gerald Bouey, Governor of the Bank of Canada, Toronto Star, July 15, 1985; Henry Knowles, past chairman of the OSC, Financial Post Conference, May 28th, 1985; Merv Lahn, CEO of Canada Trust, Kitchener speech, June 5th, 1985; and Helen Anderson and Robert Kerton of the Consumers' Association of Canada, "A Wary Eye on One-Stop-Shopping," Canadian Underwriter, July 1985, p. 36.

aggressive, efficient and competitive as comparable closely-held institutions, and we have yet to see evidence that such is not the case.

- b) The government argues that substantial shareholders have a greater stake in the survival of a company and would provide additional capital if needed; and

As recent history has shown⁵, substantial shareholders are often unable or unwilling to provide capital support in times of need.

- c) forced divestiture would be disruptive.

In Appendix I we present a summary financial analysis of the effects divestiture would have: with a divestiture period of several years' duration, capital markets could absorb excess shares with little undue disruption.

Given the above reasons we find that some form of ownership limitations would be a desirable and practical complement to regulation and find no justification in the government position that these would be counter-productive.

B. USE OF REGULATION

The Technical Supplement confirms that the government's main weapon to control self-dealing is regulation. The government proposes a general ban on non-arm's-length

⁵ The most recent case involves Continental Trust Co. of Toronto. In June of this year, after Continental Trust's assets had been taken over by the federal Superintendent of Insurance, the Minister of State for Finance asked for an order to wind up the company following the failure of the controlling shareholders to inject new capital to offset losses connected with its mortgage portfolio.

Fidelity Trust offers a further example. In 1983, Fidelity Trustco was given an ultimatum to either sell the company or put in \$20 million in new equity to bring its ratios to government standards. No capital was raised and in July of 1983 federal authorities ordered First City Trust Co. to wind down Fidelity's affairs.

transactions which would apply to those considered to be in a position to control or influence a financial institution.

There are, possibly, reasons other than self-dealing for the proposed ban on non-arm's-length transactions, such as the transferring of assets between members of a corporate group. For instance, some institutions may take advantage of different reporting dates, differing jurisdictions and legislation to window-dress their statements to meet regulatory requirements. This is a valid concern, but one which should be dealt with through improved disclosure and harmonization of reporting dates.

The above concern should not preclude a separate and less onerous regulatory framework for widely-held institutions, where self-dealing has been negligible due to comprehensive systems of internal and external checks and balances. For example, banks document internal guidelines for their personnel, cautioning officers to avoid situations in which their personal interests may conflict with those of the bank or the bank's customers. Non-arm's-length dealings with directors or the business interests of directors also pose less of a threat, because, as banks are widely held, directors are less able to exert sufficient influence to force a transaction disadvantageous to the financial institution or other customers. In any case, the Bank Act lays down specific procedures that must be followed for approval of such transactions and they have worked well. Such procedures, in our judgement, are sufficient to prevent abusive self-dealing in banks as well as other widely-held institutions.

Accordingly, we see no need for the regulatory apparatus proposed in the Discussion Paper when the corporation is widely held.

In closely-held institutions, on the other hand, the risk of non-arm's-length transactions becoming instances of self-dealing does arise. Transactions involving related interests and loans to directors or significant shareholders have been abused in the past. Even with a ban on non-arm's-length transactions, individuals who are determined to engage in self-dealing are, in a closely-held institution, able to do so. This said, closely-held institutions clearly require closer monitoring, supervision and regulation.

Therefore, we believe that a strict ban on non-arm's-length transactions, as the government has recommended, is appropriate for closely-held institutions. In addition, since this ban is unlikely to be fully effective by itself, and would not, as outlined earlier, cover all harmful self-dealing transactions, other additional strict and detailed regulations would also be required for closely-held institutions.

V. CONFLICTS OF INTEREST

The Green Paper and Technical Supplement differentiate between self-dealing and conflicts of interest, saying that the consequences of the latter are likely to be less severe. The Minister of State for Finance is counting on increased civil liability, Chinese Walls and market forces/disclosure to discourage or prevent unacceptable practices.

On the following pages we comment on disclosure, which the Technical Supplement discusses in some detail, and suggest a fourth alternative to combat conflicts of interest: self-regulation.

A. DISCLOSURE

The type of disclosure proposed by the government is before the fact and of a generic nature: i.e., the terms of a contract, the role of a corporation and its relationship with affiliated, associated or related companies. Specific after-the-fact disclosure of possible conflicts of interest is considered too onerous by the government and would be required only if investors suffer significant losses. Where confidentiality concerns preclude disclosure to the public, regulators could investigate on the public's behalf.

While we see merit in the government's recommendations on disclosure, we suggest that they do not go far enough. Since the Technical Supplement does not address this issue, we reiterate that, as a minimum, it is vital that all financial institutions provide timely public and regulatory disclosure on a quarterly basis as outlined on pages 17 and 29 of our Green Paper brief. Also, as mentioned in Section IV (A) of this brief, which discusses self-dealing, it must be required that the reporting dates of the parent company and all subsidiaries in a conglomerate be synchronized. The CBA would be willing to participate in discussions on what type of reporting and disclosure should be required.

B. SELF-REGULATION

Another method of controlling conflicts of interest, and one increasingly being discussed, is

self-regulation. To cite but two examples of the increased interest in self-regulation:

- 1) The U.K. White Paper Financial Services in the United Kingdom: A New Framework For Investor Protection proposes to "build upon what is best in self-regulation" to avoid the imposition of the unnecessary monitoring and enforcement costs of excessive regulation.
- 2) This year, 17 British banks are taking steps to increase self-regulation in the British banking industry by setting up an independent Banking Ombudsman. He will be responsible for matters even beyond those which would fall under the purview of Canada's proposed Financial Conflicts of Interest Office.

Undeniably, there would be benefits to a system with some self-regulation. As a general principle, self-regulation is preferable to excessive government regulation, as over-regulation will inhibit competition and the effective play of market forces. The Canadian banking industry is currently looking into how such a system might function.

VI SUPERVISORY POWERS

Recommendations are made in the Technical Supplement regarding the powers of regulators, methods of supervision, and organization of the supervisory structure. Many we endorse, for example, stricter licensing requirements, requiring that licensing decisions be reviewed for mergers or if control is transferred and placing controls on the declaration of dividends by FHCs where the solvency of any related institution is threatened. We also support the specific powers listed in Part 4 on page 45 of the Technical Supplement which would strengthen supervisory powers to act in cases where self-dealing is a factor.

With regard to the more general powers listed in Part 3 on page 45, we would like further clarification. The banks agree that the primary regulator should, in general, be vested with the authority to take action before it is too late, but are concerned that the use of "cease-and-desist" directives may rely too much on the discretion of the regulator. We see a need for institutions and government to work together to develop guidelines detailing, to the greatest extent possible, when, and how, "cease-and-desist" orders are to be used. As guidelines cannot cover every situation, some regulatory discretion will be needed. Where self-dealing or other improper behaviour is suspected, for example, we agree that "cease-and-desist" orders should be immediately available to the regulator. Naturally, subsequent to issuance of "cease-and-desist" orders, the institution involved should have the right to appeal the decision.

VII CORPORATE GOVERNANCE

The Technical Supplement suggests significant changes in the composition and duties of boards of directors. In general, we support the principle of corporate governance. Strengthening corporate governance depends on attracting good people, however, and some of the specific changes proposed could, without clarification, limit the pool of candidates available as directors. For example, the CBCA and Bank Act require that every director and officer, in exercising and discharging his duties, shall:

- 1) act honestly and in good faith with a view to the best interests of the corporation; and
- 2) exercise the care, diligence and skill that a reasonably prudent person would exercise in comparable circumstances.

The government proposes that this standard of care be raised to that of an "experienced business person qualified to be a director of a regulated financial institution," who would have to meet criteria of expertise, experience and personal suitability. While we agree that the calibre of directors must be high, the definition of "qualified" needs to be clarified. Otherwise, the above criteria may bar some individuals with valuable contributions to make from becoming directors. In particular, the banks would not want the term "qualified" to limit their ability to also enlist those directors with broad regional or industry sector expertise that banks seek for their boards. However, more effective than qualification, size and/or attendance requirements for boards of directors would be greater use of existing corporate governance measures.

The government also proposes that the number of directors on a board be no greater than 25. Smaller boards may be more efficient, but there could be a trade-off. Limiting the number of directors could limit industry, national, or international representation which national and international corporations, such as banks, should have

The government further proposes that directors attend a minimum of three-quarters of board meetings. We recognize that directors must remain up to date on the corporation's affairs, but wonder whether it is necessary to have such a statutory limit. Under the Bank Act, director attendance at board meetings is published, which in itself is a disincentive to miss meetings. Furthermore, in the environment of enhanced director liability, directors are fully aware of the need to be informed and to participate fully in an institution's operations as part of their director's obligation. The banks do recognize that some logistical problems, for example, where boards have overseas directors, could be solved by allowing director participation by telephone, as is currently the case under the Bank Act, or by establishing a lower attendance threshold for non-resident directors.

The Technical Paper also states, with regard to directors, that "C" banks will be subject to controls more onerous than those on "A" banks, i.e.:

- 1) "C" banks could not lend to their directors or to significant business interests of directors; and
- 2) "C" banks would be subject to the same restrictions regarding non-arm's-length transactions as generally apply to other federally regulated financial institutions and FHCs.

The above restrictions raise a point of ambiguity in the Technical Supplement: They are described as restrictions additional to those already applying to "A" banks, yet the ban on non-arm's-length transactions would apply to all federally incorporated financial companies and their subsidiaries (p. 32) which would include the banks.

We reiterate that these limitations are necessary where institutions are closely held and self-dealing a greater threat. With regard to widely-held institutions, however, such restrictions on directors and their business interests are not necessary.

VIII INVESTMENT RULES

The banking industry takes a particular interest in the Technical Supplement proposals on investment rules governing non-bank financial institutions and pension funds. In Section III (C), we discussed our concerns with these rules as they apply to the commercial lending powers of trust companies. We are continuing to study the full range of investment rules in the Technical Supplement, but would like to take this opportunity to offer some brief observations on these rules as they apply to pension funds.

The banks strongly support the "prudent portfolio" approach to pension fund investment recommended in the Technical Supplement. While we support this approach in principle, we are concerned with some of the recommendations in the Technical Supplement pertaining to specific quantitative restrictions and regulatory requirements. These concerns include the following:

A. QUANTITATIVE RESTRICTIONS

The basic concept of the prudent portfolio approach is that no quantitative restrictions on investments should be necessary. By definition, a pension fund manager who invests following this principle would ensure, for example, adequate diversification and matching of assets and liabilities and would change weightings according to the existing investment environment. Establishing quantitative rules defining prudence, when it is the responsibility of pension trustees and managers to administer the prudence of a portfolio within the context of the investment environment, is unrealistic. In short, one cannot regulate "prudence." As a matter of government policy, however, we recognize that it may be desirable in some cases to establish some general quantitative restrictions.

The banks generally accept most of the specific quantitative restrictions in the Technical Supplement. For example, reducing the amount that could be invested in a single corporation from 30 per cent to 10 per cent of the voting stock is consistent with our view that pension funds should be "passive," not "active" investors. In addition, a shareholding in excess of the 10 per cent limit is recognized both in the

securities industry and in public policy as constituting a significant ownership position. We also generally support an aggregate limit on real estate and resource property investment of 25 per cent of the total assets of the pension fund.

We are concerned, however, with the proposed five per cent restriction on the amount of a fund's assets that could be invested in a single business "or group of related businesses." Not only is this half of the current 10 per cent limit, but the definition is also broadened to include "related businesses." While accepting the principle of adequate diversification, this restriction is highly unrealistic in view of the characteristics of Canadian capital markets. For example, there are a number of businesses and related businesses in Canada which have a weighting in the TSE 300 index well in excess of five per cent. Bell Canada Enterprises and Canadian Pacific Enterprises are but two of these.

Moreover, recent merger and acquisition activity, particularly in the financial services sector, would place additional pressure on pension fund managers trying to comply with the five per cent rule, and could make the goal of adequate fund diversification difficult to achieve. To comply with the five per cent restriction would create market inefficiencies and pose tremendous administrative problems.

Consequently, we recommend that, as a minimum, the government leave in place the current definition which restricts investment to investment in a single business, not a related group of businesses. As the proposed restriction of five per cent of a fund's assets is too restrictive, we recommend the current 10

per cent level as more practical. We would be interested in discussing this issue more fully with the government.

B. REGULATORY REQUIREMENTS

The Technical Supplement lays out a number of proposals regarding increased disclosure of pension fund activity and financial information. The banks continue to support public disclosure as a means of both preventing self-dealing and enhancing management responsibility. This applies not only to pension funds, but to the financial industry in general.

The proposals on pension fund disclosure, however, appear to be more onerous than is required. For example, disclosure of the year's trades in a fund has no portfolio investment or administrative value. Certainly, the status of a portfolio at month-end or year-end would provide regulators with the necessary information and this type of information is already available in most cases.

There are also a number of proposals in the regulatory requirements, particularly as they relate to the role and responsibilities of pension fund trustees, which we believe require further definition and clarification. We look forward to consultation with government officials to develop rules and guidelines which provide regulators with useful information and which are also operationally realistic.

IX CONCLUDING REMARKS

As stated in the Introductory Remarks, the banks' concerns with the Green Paper proposals did not change with the release of the Technical Supplement. The conclusions we drew in our Green Paper brief still stand.

In our Green Paper brief, we commented at length on the government's twin goals of competition and efficiency in the financial services sector. The Technical Supplement confirms that these goals are to be achieved through the FHC and "C" bank models. Furthermore, to judge from the list of networking powers "C" banks would be given, the major developmental areas for the financial services industry in future will essentially be allocated to FHCs and "C" banks. With this in mind, we have shown that excluding "A" and "B" banks from the FHC and "C" bank models will reduce competition in the years to come, will work against the interests of consumers and could cast a shadow on the future of some existing bank branches. We thus strongly recommend that banks be able to network and participate in the FHC model as soon as other NBFIs are able to do so.

The second dominant theme of this brief is directed at the government's solvency goals. In particular, our emphasis has been on problems which can arise from closely-held ownership of financial institutions, particularly where the FHC of a "C" bank is closely held.

In closely-held financial institutions, the temptation and opportunity to engage in self-dealing has historically been greater than in institutions which are widely held. To cope with the problem of self-dealing, the Technical Supplement proposes a general ban on non-arm's-length

transactions (with some exceptions) and strengthened corporate governance. While the banks agree that enhanced corporate governance will help in dealing with the problem, they feel that a general ban will be neither cost-efficient nor likely to be fully effective in controlling self-dealing for reasons outlined in Section IV.

We, therefore, believe that the government should strongly encourage wide ownership of financial institutions, as wide ownership has worked well in the past. This said, new rules, including the strict ban on non-arm's-length transactions, are unnecessary for widely-held institutions and should not be applied to them.

For those institutions that choose to remain closely held, a strict ban on transactions which are not at arm's length is appropriate. In addition, since this ban is unlikely to be fully effective and would not cover all harmful self-dealing transactions, other additional strict and detailed regulations would also be necessary for these narrowly-held institutions.

The banking industry looks forward to discussing these two themes and others raised in our submissions during our September 12th appearance before the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs.

TABLE 1

TOTAL EQUITY OUTSTANDING, YEAR-END 1984 (\$, mn)

Non-Financial Corporations ¹	259,960
Financial Corporations ¹	307,378
Holding Companies ^{1,2}	102,245

Notes: ¹ Excludes corporations owned by the public sector.

² Holding companies listed separately to avoid double counting of financial and non-financial corporation equity.

Source: Statistics Canada, The National Balance Sheet Accounts, 1969-1984

TABLE 2

AGGREGATE MARKET VALUE OF TRADING OF EQUITY LISTED ON THE TORONTO STOCK EXCHANGE 1980-1985

Year	Total Market Activity (\$ billion)
1980	\$ 29.5
1981	25.1
1982	17.7
1983	30.2
1984	26.7
1985 (to July 31, 1985)	<u>24.3</u>
TOTAL	<u>\$153.5</u>

Source: The Toronto Stock Exchange

TABLE 3NET NEW ISSUES OF PREFERRED AND COMMON STOCKS IN CANADA BY CORPORATIONS (\$ Millions)¹

<u>Year</u>	<u>Amount</u>
1980	4,927
1981	6,972
1982	6,545
1983	9,003
1984	<u>8,077</u>
TOTAL	<u>35,524</u>

Note: ¹ Includes foreign currency issues placed in Canada.

Source: Bank of Canada, Bank of Canada Review, June 1985, Table F6

APPENDIX I

FINANCIAL ANALYSIS OF THE EFFECTS OF DIVESTITURE ON CAPITAL MARKETS

The total size of the equity divestiture needed to achieve widely-held ownership for the seven large financial holding companies currently in Canada, as detailed below, would be approximately \$2.7 billion, based on share prices in July of 1985.

<u>EQUITY DISTRIBUTION REQUIRED TO LIMIT OWNERSHIP TO 10 PER CENT</u>		
HOLDING CO.	CONTROL BLOCKS	VALUE OF HOLDINGS IN EXCESS OF 10% - BASIC HOLDINGS
Trilon	Brascan O and Y	\$115,093,358 9,492,236
Power Financial	Power Corporation Caisse de Dépôt	800,313,957 29,880,076
E-L Financial	Dominion & Anglo	35,267,725
Traders	Canadian General Securities	27,442,950
Crownx	Aegon N.V. Kingsfield Investment Scotia Investments	52,570,588 32,147,482 4,916,674
First City Financial	Bel-Fran - Bel-Cdn. - Bel-Alta -	142,478,000
Genstar Financial - Canada Permanent - Canada Trust	Genstar Corporation	1,433,000,000
		<hr/> \$2,682,603,046 <hr/>

TABLE 4

SELECTED INDIVIDUAL SHARE DISTRIBUTIONS¹ 1980-1984

Year	Type	Issuing Company	Amount (\$, mn)
1980	Common	Domtar Inc.	\$ 71.5
	"	Genstar Ltd.	42.3
	"	TransCanada Pipelines Ltd.	50.6
	Preferred ²	Canadian Imperial Bank of Commerce	225.0
	"	Stelco Inc.	148.8
	"	TransCanada Pipelines Ltd.	110.0
1981	Common	Dome Canada Ltd.	400.0
	"	Union Gas Ltd.	50.6
	"	Turbo Resources Ltd.	50.5
	Preferred ²	Canadian Imperial Bank of Commerce	225.0
	"	Bank of Montreal	200.1
	"	Brascan Ltd.	100.0
1982	Common	Imasco Ltd.	108.9
	"	Inco Ltd.	89.9
	"	Thomson Newspaper Ltd.	133.7
	Preferred ²	Canadian Imperial Bank of Commerce	150.0
	"	Canadian Utilities Ltd.	270.3
	"	Nova, An Alberta Corp.	240.0
1983	Common	Bell Canada Enterprises Inc.	321.4
	"	Canadian Occidental Petroleum Ltd.	184.5
	"	Goldcorp Investments Ltd.	164.9
	Preferred ²	Bank of Montreal	275.0
	"	Norcen Energy Resources Ltd.	150.0
	"	Royal Bank of Canada	300.0
1984	Common	Toronto Dominion Bank	243.0
	"	Hees International Corp.	120.0
	"	Xerox Canada Inc.	95.9
	Preferred ²	Canadian Imperial Bank of Commerce	300.0
	"	Bank of Nova Scotia	250.0
	"	Trilon Financial Corp.	150.0

Notes: ¹ The selected issues are the largest or among the largest issues in each year.

² Excluding redeemable and retractable issues.

Source: The Financial Post Corporation Service, Record of New Issues, various years

To put the divestiture of \$2.7 billion in shares into perspective, it can be compared to:

(1) the size of current equity markets -

The proposed distribution of less than three billion dollars of equity is less than .9 of one per cent of the total equity of financial institutions outstanding in 1984. (See Table 1, opposite page 1 of this appendix.)

(2) the aggregate equity trading on the TSE -

Were the \$2.7 billion issued over the next 10 years at \$270 million a year, this would amount annually to just 1.01 per cent of the 1984 equity trading volume of the Toronto Stock Exchange alone. (See Table 2 opposite page 1 of this appendix.)

(3) the amount of net new preferred and common stock issues -

Offerings of \$2.7 billion amount to only 7.7 per cent of the \$35 billion of net new preferred and common shares issued during the past five years. Assuming the market will grow over the next five years, the \$2.7 billion figure becomes even less significant. (See Table 3 opposite page 1 of this appendix.)

(4) the size of individual issues of common and preferred shares -

Lastly, while some share distributions by individual holding companies would be larger than others, the size and number of new and secondary issues over the past five years indicate that half a dozen or a dozen new issues of \$100 to \$200 million could be handled easily by Canadian financial markets over a five-year period. (See Table 4 opposite.)

In view of the above, neither the aggregate share distribution, nor the distribution required of individual companies, is beyond the present capacity of Canadian financial markets to handle. Financial markets will grow substantially during the next several years, which will facilitate even more the required share distributions we propose.

APPENDIX "FNCE-51"

CANADIAN FEDERATION OF INSURANCE AGENTS AND BROKERS ASSOCIATIONS

FEDERATION CANADIENNE DES ASSOCIATIONS D'AGENTS ET DE COURTIER D'ASSURANCES

August 15, 1985

SUITE 1306 • 69 YONGE STREET • TORONTO ONTARIO M5E 1K3

TELEPHONE (416) 367-1831

The Hon. Barbara McDougall
Minister of State (Finance)
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Madam Minister:

THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS:
PROPOSALS FOR DISCUSSION

We are pleased to submit our views on the Regulation of Financial Institutions: Proposals for Discussion, and trust they will prove of value to the Committee in its deliberations. We represent the major marketing segment of the General Insurance industry and our comments, therefore, are primarily directed toward how we see the proposals impacting on that industry and our role within it.

The Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers Associations represents eleven associations, these being:

- The Insurance Agents' Association of British Columbia
- The Insurance Brokers' Association of Alberta
- The Insurance Agents' Association of Saskatchewan
- The Insurance Agents' Association of Manitoba, Inc.
- The Insurance Brokers Association of Ontario
- The Toronto Insurance Conference
- L'Association des Courtiers d'Assurances de la Province de Quebec
- The New Brunswick Insurance Agents' Association
- The Insurance Agents' Association of Nova Scotia
- The Insurance Agents Association of Prince Edward Island
- The Insurance Brokers Association of Newfoundland

These member associations represent, approximately, 9,320 small, medium and large independent business people and some 48,000 employees. In addition, there may well be another 5,000 firms who are not members of the provincial groups. These offices serve communities throughout our country, from the eastern shores of Newfoundland to the western shores of British Columbia.

For the purposes of this report, from here on we will refer to independent insurance agents and brokers as "brokers".



INDUSTRY OVERVIEW

In Canada, property/casualty insurance (or "general insurance", as it is often called to distinguish it from life insurance), consists of approximately 250 insurance companies handling approximately \$7 billion of premiums. The largest portion of this premium income transacted by any one insurer is only 5.64%, and the ten largest companies handle only 36.83% of this volume (Canadian Underwriters statistical issue, May 1985, reporting as of December 31, 1984). There is obviously no major dominance of the marketplace by any single insurer or any group of insurers.

Although the property/casualty insurance sector is small when compared with the other financial institution sectors on an asset basis, it is essential to the personal financial security of every Canadian. Virtually every person who owns a car or a home has insurance, and is thereby protected from the risk of serious financial loss. Automobile liability insurance is required by law in every jurisdiction in Canada, and mortgage companies, banks, trust companies and credit unions require property insurance as a pre-requisite to the granting of loans.

Similarly, property/casualty insurance is vital to the operation of business and industry in Canada. Insurance covers business operations, office buildings, manufacturing establishments, retail outlets, merchandise, warehousing, fleets of vehicles, ships, aircraft, cargo, etc.

Property/casualty insurance is sold through two primary marketing methods. There is a small group of insurance companies who sell exclusively through their own captive sales people. These agents generally are not permitted to handle another insurer's products. The majority of insurance companies market through independent insurance agents and brokers who act as intermediaries between the public and the company. These independent agents and brokers are independent business people who own and operate their own business as insurance advisor and intermediary, free of direction or control by the insurer. It is interesting to note that this system of distributing property/casualty insurance in Canada is older than the companies who underwrite the business, and some 83% of the Property/Casualty net premiums written are handled this way.

An insurance broker's first responsibility is to the consumer. The degree of this responsibility varies at law from jurisdiction to jurisdiction but, to the individual, professional broker, such responsibility is paramount. A broker is required to analyse the needs of the consumer, thereafter providing the best possible insurance protection by relying and drawing upon his or her professional experience and upon the products of the many insurance companies that comprise the Canadian marketplace.

The insurance broker is a specialist - a person whose sole occupation is insurance - and we feel that this specialisation is an absolute necessity to the proper service of the Canadian public. In fact, Canadian Federation recently performed an innovative and exhaustive 700-hour study of the skills and knowledge required of an independent insurance broker. We call such skills and knowledge "competencies" and we established that the independent broker requires over 600 such individual competencies in order to perform his or her day-to-day job.

Insurance brokers have responded to the challenge presented in mastering these 600 individual competencies through educational and training courses developed by their associations, by Federation and by the Insurance Institute of Canada, often in conjunction with the colleges and universities in the community. Although the examinations for qualification and licensing set by the provincial regulators tend to reflect minimum criteria, the insurance broker community has, through Federation and its provincial associations, established a uniform qualification and licensing course and examinations which provide a uniform licensing standard. In some jurisdictions, most notably Ontario and Quebec, "self-regulation" responsibilities have been assumed by the brokers. Standards are set and administered by professional insurance broker associations in much the same way as standards are set for chartered accountants, professional engineers, doctors and other professional bodies. This has led to higher standards of qualification and practice in those jurisdictions, and similar advancements are now under consideration by many of the other provinces.

A basic tenet of all such professional legislation and development, in insurance as well as in other professions, is the segregation of services - or "sole occupation" concept.

KEY PRINCIPLES OF SELF-REGULATION OF INSURANCE BROKERS

1. The broker is an intermediary serving the interests of the consumer.
2. Acting as an insurance intermediary must be the sole occupation of the broker.
3. A person may not be an insurance broker if he or she occupies another position from which undue influence or coercion may be brought to bear in obtaining business.
4. The insurance broker occupies a special position of trust in relation to the consumer.
5. The broker must have adequate errors and omissions insurance for the protection of the consumer.

These principles are clearly set out in the Registered Insurance Brokers of Ontario Act, Regulations 6 (1) (b) and 7 (1) (a) (b) (c) and 8 (1) (a) (b) (c). We would further note that the Ontario Insurance Act, under Regulation 528, Sections 4 (1) (h) and 4 (2) (a-c), sets out specific prohibitions with respect to

an officer, employee of a bank, trust company, loan company or finance company, and other occupations of influence. These regulations are applicable to insurance "agents" -- that is the Allstate, State Farm, and life insurance agents who are effectively employees of the insurers. The regulations are a fairly clear demonstration of the concern held by Ontario regulators in this area.

The independent broker system which is 95% Canadian owned and comprised mainly of small and medium-sized businesses, provides most of the grass-roots impact on the property/casualty business. Brokers are close to their clients, know their needs, and are able to influence the many insurance companies with whom they deal to respond to those needs as required.

At this time, there are thousands of brokers across Canada, providing a wide range of services to their clients, with access to the underwriting capacity of several hundred insurance companies from all over the world. Under any other system, it would be difficult to match the present level of competition. The property/casualty business in Canada is very competitive. It is about as close to perfect competition as in any of the financial-services industries. Supply, for the past four or five years, has far exceeded demand.

PRINCIPLES AND DIRECTIONS

The position paper sets out several principles to which the government is committed and we certainly support the intent of these principles.

We do, however, perceive that the proposals, insofar as they relate to the marketing of property/casualty insurance, will have an effect in direct opposition to the principles espoused.

For example, the Technical Supplement, Page 25, suggests that, to enable Schedule C banks to "network", they would be granted the power to act as agents or in an otherwise representative capacity on behalf of other financial institutions to market the following services and products:

- discretionary fiduciary services
- investment counselling and portfolio management
- insurance services
- the purchase and sale of securities, and mutual fund shares.

As noted above, the public is already well-served by the property/casualty business and, if anything, there has been for the past few years, an excess of capacity in the marketplace. We suggest that allowing a bank to market insurance products, which may well be required to complete a loan transaction, will, in fact, reduce competition and consumer protection, increase the

possibility of self-dealing and conflict of interest, reduce the options available to consumers, and run counter to existing provincial legislation as it relates to the distribution of property/casualty insurance.

CONFLICT OF INTEREST, TIED SELLING, SELF-DEALING

Using the Trilon financial empire as an example of what could happen (i.e., how the public interest could be jeopardised) within such a financial conglomerate if cross-marketing and cross-distribution is allowed:

A consumer purchases a house through Royal LePage Real Estate and the real estate agent refers the client to Royal Trustco to arrange a mortgage. As a condition of granting the mortgage, Royal Trustco demands mortgage life insurance and property insurance and refers the client to London Life and Wellington Insurance Company. No other choice is offered.

Such an inter-relationship is sometimes positively described as "synergism", but we maintain that this type of relationship is not in the best interest of the consumer. No amount of legislation on tied selling or conflict of interest, or the construction of "Chinese walls", will stop what the key principles of self-regulation already successfully address.

The problems under the example given could be:

1. conflict of interest
2. tied selling
3. coercion at the point of sale
4. invasion of consumer privacy
5. lack of price competitiveness of product
6. lack of independent advice
7. limitation of product choice
8. lack of specialized knowledge on the part of the seller
9. lack of the highest quality of professional advice
10. diminished service commitment to the consumer.

We elaborate in greater detail on several of these issues in that, while they are critical in the climate of cross-ownership, they are most critical in the climate of mutual marketing and distribution.

The proposals for discussion recognise potential conflicts of interest and tied selling and self-dealing abilities arising from interlocking companies and directorships within the financial sector.

We submit that the consumer must be protected from conflict of interest at the point of sale. The real estate agent in the example given previously, has the interests of the affiliated companies in mind when servicing the consumer, who, it should be remembered, is at a most vulnerable point. A decision has just been made to purchase a home and, in arranging the financing, it is legitimately pointed out that certain insurance needs must be met -- and it "just happens" that the lender has an insurance affiliate available for that purpose. The consumer does not want to endanger the financing, which is of paramount concern, and the suggestion by the lender does not even have to be strongly coercive to ensure that the consumer is directed to the insurance affiliate. This may not be "tied selling" - but it is not exactly an independent purchasing decision either! Whose interests are being protected under this type of arrangement -- the consumer's or the lender's?

As an example of the potential conflict of interest that exists in these situations, we would refer to an article that appeared in the "Toronto Star", May 7, 1985, page D1. It was exploring the quandary of Don and Julie Reay who had arranged a farm loan under a special, Ontario Government, loan-guarantee plan. We quote,

"...but during the whole process, Reay doesn't think he was treated fairly by the bank. For example, to satisfy the conditions of the provincial loan guarantee, Reay had to go to an independent accountant to draw up a plan for the debt repayment.

Reay had been referred to a specific accountant by the bank. Since the bank was his biggest creditor, he felt it unwise to ignore the advice.

But Reay now questions the accountant's partiality. He discovered that the accountant had discussed his affairs with bank officials before he ever met with Reay -- although it was Reay alone who paid the \$1,400 fee for the business plan."

We would also refer to the programme, "Fifth Estate", aired on CBC, May 8, 1985, which was exploring the collapse of Pioneer Trust Company. When being interviewed about lessons that may have been learned from this sorry event, a former company director, Mr. Rod Sykes, said, in part,

"I must say that if they want to claim that they have learned that an insurance company shouldn't own a trust company, a trust company shouldn't own a securities company, I'd say I learned that."

Insurance brokers, as regulated by the R.I.B.O. Act, the Quebec Brokers Act and others, are prohibited from participating in the vertical integration of services. This prevents the need to legislate morality. The type of integration proposed as allowable only denies to the consumer this independent advice, of the highest professional quality, that is mandatory from independent brokers.

If the re-regulation allows cross-marketing and distribution, the financial services available to the consumer would not be independent. Referring back to the earlier example, the transactions in one financial sector could be coercively contingent on transactions in another. In other words, the real estate agent could imply the necessity of the client purchasing the other services even if this was not in the client's best interest. Thus, the reasoning for "sole occupation" under Provincial Acts governing insurance brokers.

Not only do the Provincial Acts recognise the problem of undue influence and potential coercion by prohibiting the marketing of property/casualty insurance by people in occupations of influence - (banks, trust companies, loan companies, finance companies, etc.), but the Bank Act contains a similar prohibition -- "no officer or employee of a bank shall act as agents for any insurance company, or for any person in the placing of insurance, nor shall a bank exercise pressure on a borrower to place insurance for the security of the bank in any particular insurance agency, but nothing in this subsection precludes a bank from requiring such insurance to be placed by an insurance company approved by it." (Bank Act - Part V, Section 174 (3)).

These restrictions are in place for valid reasons and we can see no advantage to the consumer in removing them; in fact, quite the opposite. In considering the proposal to allow integration of banking and other services, we urge the Committee to recognise that the insurance product is often not an optional purchase, as would be other services (data processing, investment counselling, etc.), but a basic requirement to the completion of a loan; in other words, a mandatory purchase. If the lender is allowed to market this product, we can see no way in which the potential abuse of the consumer can be prevented.

FEDERAL/PROVINCIAL JURISDICTIONS

Although the discussion paper makes the point that these expanded services could only be provided where relevant provincial requirements can be met, we suggest that, if the Bank Act is amended to allow this activity, it will place a great deal of pressure on the Provinces to amend their legislation in this regard. At the very least, we feel that the Provinces should be consulted for their views on this aspect of the proposed changes before any further action is taken.

A CONCENTRATION OF ECONOMIC POWER

The discussion paper indicates that the expanded powers are to be granted to Schedule C banks. However, we suggest that these proposals cannot be considered in isolation from the Schedule A and B banks who will certainly be petitioning for similar power, on the basis of reasonable fairness, to meet the competition thus presented. We feel that their arguments for similar powers will be difficult to resist and that, therefore, a further concentration of economic power will result.

Schedule C banks would not be subject to the ownership limitations currently placed on Schedule A banks, and we assume that the intent is to provide an access to the financial conglomerates, via controlled subsidiaries, to compete effectively with those Schedule A banks. The intent of creating competition within the already highly concentrated banking industry is welcome but, when we examine the likely participants as Schedule C banks, it appears that what may actually happen is that the few groups who now control some 60% of trust company assets will merely extend their activities into the banking field, and that a further concentration of economic power will then result. As we understand the proposals, there is no asset limitation to be placed on Schedule C banks, and it is not beyond the realm of imagination to envisage some of these banks growing to the same size and dominance as the current Schedule A banks.

We are concerned that this position of economic power, under the direction of a majority shareholder with a variety of industrial and financial interests, will be subject to or, at the very least, be perceived to be subject to abuses of conflict of interest and self-dealing that could bring the whole system into disrepute. We feel that some consideration should be given to imposing ownership limitations as are applied to the Schedule A banks, or to limiting the asset growth of the Schedule C banks.

These concerns are shared by the public and here we refer to a survey conducted by Environics Research Group Limited for Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers Associations in July of 1985 on "Canadian Attitudes Toward Financial Institutions and Insurance Agents and Brokers".

The survey is based on a random sample of 1,008 Canadians 18 years of age and older, representing all segments and regions of the Canadian adult population with the exception of the Yukon and the Northwest Territories. A sample of this size is estimated to be an accurate representation of the Canadian population within +/- 3.2 percentage points, 19 in 20 times.

A majority of Canadians (53%) think that banks are too large and powerful; 51% also think that insurance companies are too large and powerful.

When asked whether trust companies, insurance companies, and investment firms should be allowed to own banks, 67% said they should not, only 18% said they should and 14% expressed no opinion.

You may be interested to know some of the comments received from the public on these issues:

"If they have too many services they think they have control over everything. They have their fingers in too many pies."

"If they broaden out they will monopolise the market."

"They will get too big - this encourages monopolies. They would get too powerful and knock out the little guy."

CONSUMER CONFIDENTIALITY

Another serious problem with the integrated financial services concept is possible breaches in the maintenance of the confidentiality of consumer financial records. With the proposal for mutual marketing and distribution, it is foreseeable that, among the companies under one umbrella, computerised financial data on the consumer could and would be accessed by each member company and used to take unfair advantage of the consumer.

The possible abuse of information raises questions of both privacy and unfair market advantage. This concern is acknowledged by the banking industry and, in this regard, we refer to the address by Helen K. Sinclair, Director of Public Affairs, the Canadian Bankers Association, to the annual conference of the Superintendents of Insurance, Saskatoon, Saskatchewan, September 24, 1984. When speaking of one-stop financial services, she said, in part, "... however, on the down side it also raises some concerns about the privacy of an individual's financial affairs. Confidentiality has long been a concern of the public, and combining a consumer's deposit accounts, stock portfolio, estate planning and insurance activity under a single roof creates a situation where guarding the confidentiality of an individual's financial affairs becomes more difficult."

In the United States, some banks are selling their customer lists to allied financial institutions for solicitation purposes.

Again, this concern is reflected in our public survey, which shows that Canadians feel that the banks would be more likely than agents or brokers to reveal personal information to other departments or other financial institutions. 74% agree that "general insurance agents and brokers keep the personal information you give them private and confidential". When asked "which would be more likely to reveal the personal information you give them to other departments or financial institutions", the results were -- agents/brokers 25%; banks 40%.

CONCLUSION

Not only do we feel that the current system of distributing property/casualty insurance products is satisfactorily and adequately meeting the needs of the public we serve, but that view is echoed by the public itself. Our survey found that some 70% of Canadians have, at some point, had personal dealings with general insurance agents or brokers and that, of these, 82% were satisfied as clients. When questioned on their attitude towards the brokers' knowledge, honesty and confidentiality, 81% felt that brokers are up-to-date on available policies, 76% agreed that they are honest, and 74% felt that brokers keep their personal information private and confidential.

A further 70% felt that brokers "gave expert advice on which policy is best for you" and offered fair prices.

It is interesting to note that contrary to recent discussions in the media about the desirability of financial institutions offering a wide range of financial services, Canadians are much more likely to stay with the present regulations requiring specialisation.

When asked whether financial institutions should be allowed to sell many services or should continue to specialise in one type of service, 58% of Canadians chose specialisation. Only 31% were in favour of allowing many services (while 10% had no opinion).

Of those favouring specialisation, the major reason expressed by 63% of this group was that specialists know their business and can provide a better service. Some of this group also suggested that diversification would result in a decrease in the quality of service. A second reason expressed by 20% of those favouring specialisation, was that major financial institutions are already too powerful and, that diversification would lead to more monopolies.

Some of the comments received from the public on this issue were:

"If each specialised in one, it would be easier to shop for what you need."

"You can only be efficient in one area."

"They would be too superficial in their knowledge. Not enough experience in the services they would offer."

"A specialised person/company is likely to have more knowledge of his or its speciality, and therefore give better service to consumers."

The discussion paper (on pages 52-53) sets out the main reason for pressure being brought by the trust and life insurance companies to effect change in current regulations; that is the competition presented by banks in the consumer loan, mortgage and deposit taking areas, and the resultant loss of market share by the trust and life companies. These legitimate concerns should be addressed, possibly through expanded lending authority or through the establishment of a Class C bank, as proposed in the discussion paper. However, since banks do not have the right to own property and casualty insurance companies or to distribute the products of these companies, we see no need to grant the financial conglomerates this advantage and, as we have demonstrated earlier, we feel that the hazards associated with this would actually violate the principles enumerated in the discussion paper, namely;

- (i) improve consumer protection
- (ii) strictly control self-dealing
- (iii) guard against abuses of conflicts of interest
- (iv) promote competition, innovation, and efficiency
- (ix) promote the harmonisation of Federal and Provincial regulatory policies.

We believe that the vertical integration of financial services through cross-ownership of the "four pillars" seriously jeopardises the independence and quality of insurance brokerage services to the detriment of the buying public and, furthermore, to the detriment of the Canadian economy.

We also believe that the present system of regulated and segregated financial services enables numerous insurance companies, small and large, to grow and flourish, thereby providing innovation in product line, competitiveness and efficiency in price. The current market conditions provide increasing new employment opportunities, thus assisting the recovery and expansion of the Canadian economy.

The intrusion of other financial institutions (in particular, money-lending institutions) into the intermediary role, will impact severely and unfairly on this system and will lead to a lessening of competition and choice for the consuming public of Canada.

At a very minimum, we suggest that the Acts governing lending institutions contain restrictions of the following nature:

1. No officer or employee of the lending institution shall act as an agent for any insurance company or for any person in the placing of insurance, nor shall a lending institution exercise pressure on a borrower to place insurance for the security of the lending institution in any particular agency, broker or company.

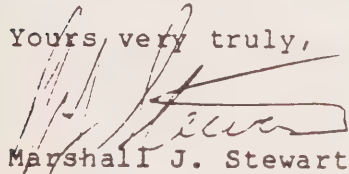
2. No lender shall use or permit the use of any information taken from the borrower for the purpose of soliciting insurance business from the borrower or make any such information available to any other person or subsidiary organisation for any purpose.

With respect to lending institutions and insurance institutions, which are subsidiary operations of a group holding common ownership of both, we would suggest these further regulations:

1. Any advertising or soliciting for insurance by the insurance subsidiary should be completely separate from and not part of the lending institution's advertising. This will result in the insurance subsidiary operating as an independent entity and the consumer will not be misled into believing that security is being provided by the lending institution.
2. The insurance subsidiary should be physically detached from the lending subsidiary.
3. The insurance subsidiary should be prohibited from negotiating any insurance covering real estate or personal property which is the subject matter of security for a loan or an extension of credit made by the lending institution.

We would, of course, be pleased to answer any questions the Committee may have with respect to our views.

Yours very truly,



Marshall J. Stewart, FIIC, CIB (Ont)
Vice President, Chairman
Financial Institutions Committee

APPENDIX "FNCE-52"

SUBMISSION

ON

THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS:

PROPOSALS FOR DISCUSSION

AUGUST 1985

CANADIAN INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS

**Submission by the Canadian Institute of Chartered Accountants
on The Regulation of Canadian Financial Institutions:
Proposals for Discussion**

The Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) is pleased to have this opportunity to comment on the Government's proposals on the regulation of Canadian financial institutions, as set out in the "Green Paper" of April 1985 and elaborated upon in the Technical Supplement issued in June 1985. In preparing this submission, we have concentrated on the implications of the proposed policy directions in two areas, financial reporting and auditing, in which the Chartered Accountancy profession has particular competence. We do not comment on the appropriateness of the proposed policy directions since this is more appropriately done by those of our members who will undoubtedly be contributing to submissions in their capacities as senior executives of financial institutions directly affected by the proposals.

Our comments are set out under the following headings:

1. The process for legislative reform
2. Financial reporting
3. The role of the auditor
4. Other matters

1. THE PROCESS FOR LEGISLATIVE REFORM

The proposed comprehensive updating and revision of federal legislation governing non-bank financial institutions is a major step that has far reaching implications for the structure of Canada's financial services industry for many years to come. Revised legislation must do more than just catch up with developments that have already taken place; to ensure the international competitiveness of Canadian financial institutions, it must also establish a framework for the future that is compatible with international developments in the financial markets. It is therefore essential that the process for legislative reform provide adequate opportunity for consultation and thorough consideration of the complex policy and implementation issues that must be resolved.

The Government's commitment to the principle of promoting harmonization of federal and provincial regulatory policies also carries with it a need for extensive consultation at both the technical and policy levels. Harmonization in areas of overlapping federal and provincial legislation, regulation and supervision is of particular concern to us because of the implications of inconsistent reporting and disclosure requirements. Since the process of legislative reform in the area of regulation of the financial services industry is already well advanced in at least two provinces, Québec and Ontario, it is essential that the Government pursue actively a common regulatory approach that will avoid costly and unnecessary duplication for both regulators and the industry.

The need for further consultation with all interested groups is exemplified by the Technical Supplement which, despite the delay in its release, leaves many questions unanswered. With respect to matters that are of particular interest to CICA we note, for example, the Government's stated intention to consult with professional bodies about the appropriate method of financial reporting for regulated financial holding companies (FHC's). We would like to emphasize our strong desire to consult with and assist the Government in resolving this and other financial reporting issues, as well as matters relating to the role and responsibilities of auditors and their relationships with regulators. The CICA, because of its experience in developing the accounting and auditing standards set out in the CICA Handbook, is uniquely qualified to provide advice on these matters. The Handbook is recognized by governments across Canada as the authoritative source for accounting and auditing standards. For example, regulations under the Canada Business Corporations Act, as well as various provincial corporations and securities acts, require that annual financial statements of corporations be prepared in accordance with GAAP and comply with the CICA Handbook.

The need for further consultation and input in resolving the difficult issues, and the importance of establishing a durable framework for Canada's financial services industry, lead us to question whether the proposal to introduce draft legislation in the fall of 1985 can be effectively achieved.

2. FINANCIAL REPORTING

Ensuring the availability of relevant and reliable financial statements for regulators and the general public is an important contribution to maintenance and improvement of consumer protection, one of the principles to which the Government is committed. As the Technical Supplement recognizes, financial statements for investors, regulators of security markets and other user groups are normally prepared in accordance with a common standard, generally accepted accounting principles (GAAP). We believe it is important that this common standard be maintained as the benchmark for financial statements of all types of enterprises, including financial institutions. In addition to ensuring a common standard in Canada, the use of GAAP would promote international acceptance of the financial statements of Canadian financial institutions.

While the particular needs of regulators may necessitate provision of information in addition to that required by GAAP, regulatory requirements should not dictate external financial reporting standards for other users of financial statements. GAAP, in contrast to specific accounting practices that are embedded in legislation, is continually evolving to deal with changed circumstances in the business world. The recognition of GAAP in new and revised legislation would avoid the inflexibility that results from legislating specific accounting practices and ensure that financial reporting by financial institutions evolves in the same manner and at the same pace as financial reporting by other enterprises facing similar issues. In paragraphs 10 to 19, we provide some specific comments on the application of GAAP in the context of the Technical Supplement's discussion of consolidated financial reporting by FHC's.

We recommend that new legislation for regulated financial holding companies and revised legislation for the various categories of financial institution require publication of financial statements prepared in accordance with GAAP.

Consolidated financial reporting by financial holding companies

The Technical Supplement discusses financial reporting by the proposed FHC that would be required whenever a federally regulated financial institution is among a group of two or more regulated financial institutions operating under different legislation and sharing a common substantial shareholder. Reference is made to the preparation of consolidated financial statements for presentation to investors, regulators of securities markets and other users of financial statements. While it is recognized that financial statements for such parties are normally prepared in accordance with GAAP, the authors of the Technical Supplement suggest that GAAP may not accommodate the proposed regulated financial holding company structure in all situations.

We disagree with the suggestion that GAAP may not be able to accommodate the proposed regulated financial holding company structure. While the preparation of GAAP financial statements for financial holding companies involves complex issues, we recommend that these issues be resolved through the existing process for establishing accounting standards rather than by embedding specific accounting practices in legislation.

The Technical Supplement cites two perceived difficulties in financial reporting by FHC's. First, the method of consolidating life insurance companies when such companies do not presently report in accordance with GAAP and, second, the method of consolidation of firms that are linked by ownership of less than 50 percent. These issues, which relate to the basic principles of consolidation, are both addressed in the CICA Handbook.

The CICA Handbook, consistent with the Technical Supplement, takes the position that, with few exceptions, when the management of a parent company is able to control the resources of the parent and its subsidiaries, consolidated financial statements provide the most informative presentation to shareholders of the parent company. For such statements to be meaningful, however, it is essential that the financial statements of each of the component parts be prepared on a consistent basis in accordance with GAAP. Thus, consolidation of the financial statements of a life insurance company that does not report on a GAAP basis with GAAP statements of other financial institutions would result in data that would be extremely difficult to interpret and might even be misleading. The fact that the Government's proposals will likely promote the formation of FHC's highlights the importance of consistent accounting principles, based on GAAP, for all enterprises, including financial institutions.

The appropriate accounting principles for use by various types of financial institutions in external financial reporting have been, and continue to be, the subject of extensive research by CICA and efforts to bring all financial institutions within the scope of GAAP have recently been intensified. Currently, trust companies report in accordance with GAAP, as do federally incorporated property and casualty

insurance companies. Banks report in accordance with GAAP except to the extent that the Bank Act or the Inspector General of Banks provide otherwise but life insurance companies do not presently report in accordance with GAAP. A significant impediment to the application of GAAP in each of these cases is the existence of accounting practices that are embedded in legislation. Despite this impediment and the existence of complex technical issues that require consultation with the actuarial profession, the CICA Accounting Standards Committee is currently reviewing the application of GAAP to life insurance companies. The results, of this project are likely to eliminate the perceived difficulty of consolidating a life insurance company's financial statements.

Another important question with respect to the consolidated financial statements of an FHC concerns the difficulty of interpreting such statements when they might bring together a Schedule C bank, a trust company, a mortgage loan company, a life insurance company, a property and casualty insurance company and an investment dealer. The CICA Handbook's requirements for presentation of financial information by industry segment would make a significant contribution to ensuring that users of an FHC's financial statements can assess the performance and financial position of both the enterprise as a whole and of its constituent parts.

To summarize our comments with respect to the first perceived difficulty, we have recommended the use of GAAP for financial reporting by all financial institutions and we have a project in process to review the application of GAAP to life insurance companies. Adoption of this recommendation would eliminate the need to deal with the consolidation of GAAP and non-GAAP financial statements. Also, the application of GAAP by FHC's would benefit the users of financial statements by ensuring the presentation of financial information by industry segment.

With respect to the second problem, "the method of consolidation of financial statements of firms that are linked by ownership of less than 50 per cent", GAAP deals with this issue. GAAP prescribes a technique known as "equity accounting" to deal with investments in companies that are significantly influenced but not controlled and this technique would appear to be appropriate for an FHC. Equity accounting reflects an investor company's proportionate interest in the results of operations of an investee but it differs from consolidation in that it does not require a line by line aggregation of the assets, liabilities, revenues and expenses of each investee.

While our primary interest is in the financial statements that will be published for investors, creditors and other users, we are also concerned by the proposal in the Technical Supplement that FHC's be required to report for supervisory purposes on a fully consolidated basis even when the ownership interest of the holding company is as little as 10 per cent, unless an explicit exemption has been made. Such an approach would be totally contrary to accepted concepts of consolidation and would, in our opinion, result in misleading information. For example, the "consolidated" balance sheet of the FHC would report assets and liabilities that are not under its control, intermingled with assets and liabilities that are under its control. It is also probable that the assets, liabilities, revenues and expenses of a single financial institution would be consolidated into the financial statements of more than one FHC, a consequence that we believe to be questionable. In practical terms, it is also

quite likely that an investor with a 10 per cent ownership interest would not have access to all of the information required to carry out a full consolidation.

In summary, as set out in the CICA Handbook, consolidation is appropriate for investments in subsidiaries that an FHC has the ability to control; equity accounting is available, and is recommended, for investments where there is significant influence but not control. The ability to exercise significant influence, however, would not necessarily exist for all levels of ownership interest down to 10 per cent.

3. THE ROLE OF THE AUDITOR

Three of the basic principles to which the Government has indicated it is committed are:

- o improve consumer protection;
- o strictly control self-dealing;
- o guard against abuses of conflict of interest.

We believe that auditors can play a very important role in helping to achieve these objectives. In paragraphs 22 to 28, we expand on how auditors can be of assistance by describing their current role and suggesting how that role can be expanded.

Current role of the auditor

Auditors add credibility and objectivity to financial statements prepared by management by expressing an opinion whether management has fairly stated the corporation's financial position and results of operations in accordance with the relevant established principles. In forming an opinion, the auditor must determine whether the accounting methods and principles used in the particular circumstances are appropriate and, in this respect, the consistent use of GAAP by all enterprises enhances both understanding of financial statements and the value of the auditor's opinion. The auditor's objectivity serves to protect the interests of the users of financial statements and coincides with the Government's interest in consumer protection.

The auditor and self-dealing

In an attempt to achieve strict control over self-dealing, four options are presented in the Technical Supplement: ownership restrictions; institutional regulation; a selective ban on non-arm's-length transactions; and the preferred option, a general ban on self-dealing. The discussion of the options leads one to believe they are mutually exclusive. We do not think this is necessarily the case. We believe that institutional regulation will be required as an integral part of any approach to the control of self-dealing. Some degree of reliance will have to be placed on internal committees, as described in the Technical Supplement, for assurance that management is handling self-dealing as required by law. Auditors are already concerned with self-dealing in fulfilling their responsibilities for expressing an

opinion on financial statements and, as noted in the Technical Supplement, the auditor can play a role in the process of institutional regulation. Discussion of the auditor's role requires some background information with respect to the current CICA Handbook Recommendations on disclosure of transactions falling under the definition of self-dealing.

While the CICA Handbook refers to transactions with "related parties" rather than "non-arm's-length parties", the term used in the Green Paper, the concepts are very similar. The one notable difference is that the Green Paper's benchmark for identifying non-arm's-length parties is set at a 10 per cent ownership interest whereas the Handbook's benchmark is "significant influence". The Handbook therefore requires the application of judgment, based on the facts in each situation, in deciding whether parties are related rather than mandating an arbitrary ownership percentage.

Since GAAP, as prescribed in the CICA Handbook, requires that related party transactions be disclosed in financial statements, management is responsible for establishing an adequate system of controls and procedures to identify related parties and related party transactions so that those transactions can be properly disclosed. Most organizations therefore have a system of controls and procedures in place to identify and disclose related party transactions as required under GAAP. It is important to recognize, however, that any requirement to determine whether identified transactions have taken place at an arm's length equivalent price would involve difficult and subjective judgements.

It is the auditor's responsibility, as part of his normal auditing procedures, to obtain reasonable assurance as to the identification of related parties and the appropriate disclosure of transactions with such parties in the financial statements. Since September 1980, the CICA Handbook has contained an Auditing Guideline which provides the auditor with guidance on discharging this responsibility. The experience gained by auditors and Chartered Accountants in industry in dealing with systems for identification and disclosure of related party transactions to meet the requirements of the CICA Handbook leads us to believe that we can assist the government in addressing self-dealing.

Expansion of the auditor's role

In discussing institutional regulation, the Technical Supplement states that consideration could also be given to expanding the powers of auditors and requiring uniform auditing standards for all types of regulated financial institutions. With respect to uniform auditing standards, the CICA Handbook sets out generally accepted auditing standards (GAAS) for the profession and auditors are required to comply with those standards. The CICA Handbook also contains further Auditing Recommendations which currently apply to the audit of most profit-oriented enterprises and it is proposed to extend their application to banks and insurance companies.

The areas in which the auditor's role could be expanded are set out below:

- (i) With respect to the control of self-dealing, auditors could report on the adequacy of the systems developed by management and the board of directors to monitor non-arm's-length transactions.

- (ii) With respect to abuses of conflicts of interest, auditors could provide assurance that the group established by the enterprise to identify conflicts of interest, as outlined in the Technical Supplement, is operating according to its terms of reference.
- (iii) Auditors could also conduct special examinations on behalf of regulators. In each case, it would be important that the auditor have clear terms of reference.

4. OTHER MATTERS

In discussing penalties for officers who, despite the law, engage in self-dealing, the Technical Supplement suggests that there should be a "wide-ranging, graduated set of sanctions available to professional bodies". The Institutes of Chartered Accountants throughout Canada administer an extensive set of rules governing the conduct and ethics of their members and students. The rules prescribe standards with which a Chartered Accountant is required to comply and against which he will be judged by his peers should there be a complaint concerning his conduct. They are supported by an effective investigative and disciplinary process. Should you require more details about these rules and the processes in place, we would be pleased to discuss them with you.

We would also like to point out that the rules of professional conduct require a Chartered Accountant who is engaged as an auditor to have an objective state of mind and to be independent of his client. Thus, for Chartered Accountants, the reference to auditors in relation to those who would be ineligible to serve on internal control committees of directors of a financial institution or an FHC (see page 30 of the Technical Supplement) is inappropriate since the rules of professional conduct would preclude an auditor from serving on the board of directors of a client company.

* * * * * * * *

We would be pleased to provide the Government with any additional information that may be required with respect to our comments and we look forward to discussing these issues in more detail with the Department of Finance as the consultation process continues.

APPENDIX "FNCE-53"

THE GREEN PAPER: REVIEW AND POSSIBLE OPTIONS

**SUBMISSION OF
THE BANK OF MONTREAL
TO THE
STANDING COMMITTEE
OF THE
HOUSE OF COMMONS ON
FINANCE, TRADE AND
ECONOMIC AFFAIRS**

SEPTEMBER, 1985

INTRODUCTION

In timely response to past and continuing structural changes taking place in Canada's financial services industry, the government, in its April, 1985 discussion paper entitled, The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion -- the so-called Green Paper -- proposes major changes in the legislative and regulatory framework governing the financial services sector. At the heart of the proposals is the creation of Schedule C banks linked by ownership to other financial institutions, or to non-financial corporations. Thus, under the new proposals, the government would permit ownership links between banks and companies engaged in the production of goods and non-financial services; allow the co-mingling of banking and trust activities; and permit the development of large closely-held banks.

The government perceives that its proposals will serve to protect the general public by fostering a stable financial system and sound financial institutions; they will promote competition, innovation and efficiency; and they will encourage a more consistent and rational system of federal and provincial policies and regulations. Whether the Green Paper proposals will, in fact, enhance the realization of these laudatory objectives is what is at issue in this brief.

THE PROPOSALS VS. THEIR STATED OBJECTIVES

Although the government in setting out its nine principles did not attempt to prioritize them, nor assess the trade-offs that it is prepared to make when they conflict, the over-riding priority, in our view, must be to ensure the safety and soundness of Canada's financial system. Thus, the promotion of greater competition, the enhancement of convenience and options available to customers, and the broadening of sources of credit-- desirable objectives all -- must be encouraged only to the extent that they do not endanger or diminish the safety and soundness of our financial system. Failure to maintain the safety and soundness of the financial services industry would undermine most of the other desirable objectives.

1. Safety and Soundness

Traditionally, the manner in which our government has tried to ensure the safety and soundness of the Canadian system has been to impose a structure which minimizes the opportunities for financial abuses, and restricts the investment choices of certain institutions. Canadian regulators have long relied on the notion that different financial service functions should be separated along institutional lines -- a structure captured in the so-called "four pillars" concept. In addition, Canada's regulators have generally insisted on the separation of financial from

non-financial activities, and on diversity of ownership, to encourage system stability. The Green Paper proposes a dramatic reformation of these long-standing principles.

What is missing from the discussion paper is a thorough examination of the rationale for why the regulatory principles underlying Canada's financial services sector -- acknowledged to be one of the soundest and safest in the industrial world -- should be set aside in the manner proposed. Thus, while there may be ample justification to question the "four pillars" concept -- as evidenced in part by the erosion that has already occurred without detriment to the safety and soundness of the financial system -- it is far from apparent that Canada should put into place a regulatory structure that permits the ownership co-mingling of financial and non-financial institutions, and the closely-held ownership of prospective large banks. Indeed, we conclude that these new regulatory features would increase the risk of failures at individual institutions, an outcome potentially detrimental to the safety and soundness of the financial system.

Although a major objective of the Green Paper proposals is to avoid abuses through self-dealing, conflicts of interest, etc., the proposals themselves unquestionably increase the potential for such abuses. The Green Paper proposes to handle this matter by providing more and better regulations, presumably administered by more and better

regulators. In our view, it is somewhat naive to expect any set of regulations and regulators, however well-intentioned and conscientious, to be able to identify any but the most obvious instances of self-dealing and conflicts of interest. Moreover, the difficulties will only surface after the fact when the damage has already been done. What is required, to be effective, is a structure where the incentives for self-dealing and conflicts of interest are kept to a minimum. That, in turn, calls for the separation of ownership of financial and non-financial institutions. We do not believe that it is desirable to have confidence in the country's banking system tied even more closely to the fates of companies engaged in mining, forestry, manufacturing and service industries of various kinds.

Moreover, as any comparison of the U.S. and Canadian financial system demonstrates, the relatively good safety performance of Canada's financial institutions can be attributed, in part, to the safeguard that dispersed ownership provides against self-dealing, conflicts of interest and fraud. Concentrated ownership would weaken this safeguard.

Given the relatively positive safety record of financial institutions in this country, what reasons are there for sharply reversing long-standing policies? Why impose a structure that is conducive to self-dealing and conflict of interest when these problems have long been

identified as major causes of financial failures? Presumably the government believes that all of these changes are necessary to ensure that bank customers have a wider choice of services at lower costs; that is, the proposed structural change is mandated to ensure a more efficient, innovative and competitive financial services industry.

2. Competition, Innovation and Efficiency

As regards the matter of competition and efficiency, two important questions are raised by the Green Paper proposals. First, to what extent is the existing system regarded as uncompetitive? And second, how would the Green Paper proposals alter the structure of the system to enhance competition?

In response to the first question, it is not clear that significant improvements in competitiveness are attainable in Canada's banking industry. Indeed, the weight of the evidence is that banking in Canada today is highly competitive. As the Green Paper correctly states, a competitive market does not necessarily require an infinite number of firms, but rather ease of entry to engender competitive behaviour on the part of participants. The last revision to the Bank Act greatly increased the number of banks providing financial services and has eased entry requirements significantly. Moreover, the moderate to weak

financial results of many of the Schedule B banks suggest that unexploited profit opportunities of substantial magnitude are not readily available in the Canadian market. In fact, in most markets bank competition exists either from other institutions or from the direct market access available to many borrowers and savers/investors.

This brings us to the second question. For the proposed structure to enhance competition and efficiency, there would have to be some assurance that the new entrants would allocate resources more efficiently than at present. There is some possibility the opposite would happen. By intermingling the ownership of banks with non-financial corporations, it is highly likely that the flow of funds would be more heavily internalized and therefore less subject to the allocative tests of the marketplace. As a result, the direction of financial resources would likely be impaired from the standpoint of their most productive use. The highly regulated structure that is proposed in response is no guarantee of efficiency either. The history of regulation in this area is replete with examples where the regulations, no matter how good, and the regulators, no matter how capable, have been outdistanced and outfoxed. Moreover, the extension of banking powers to financial conglomerates, especially on a discriminatory basis, is unlikely to benefit those sectors that the government has identified as particularly in need of better and more efficiently-provided banking services, such as farmers, small business, low income groups, and

populations in remote areas. Finally, enhanced innovation and efficiency are to a considerable extent, functions of capital investment: in today's marketplace, large and prosperous financial institutions may be a prerequisite to the provision of many new and improved services, or to the provision of such services, at lower cost to the customer.

In this regard, the discriminatory treatment of the Schedule A and B banks in the Green Paper proposals can only be regarded as anomalous. Thus, except for small existing Schedule A banks, which proposed new financial holding companies may be allowed to own at the discretion of the Minister, Schedule A and B banks are excluded from the proposed networking arrangements, and from establishing a financial holding company of which they would be a part. Moreover, the existing discrimination against banks, because of banking activities condoned by the federal authorities outside the provisions of the Bank Act, would continue, the impact ameliorated somewhat by the elimination of reserves on term deposits held by banks. In our view, the net effect of this combination of discriminatory measures would be to weaken Canada's financial system rather than contribute to its strength.

No clear rationale for this discrimination is provided in any of the discussion papers. There is a hint in the Green Paper that large Schedule A banks might eventually be permitted to be part of a financial conglomerate, but this

is very unclear. Presumably, the basis for this lag -- be it short, long or permanent - and other forms of anti-bank discrimination, is some form of infant-industry argument - i.e., tilting the rules in favour of new-comers and infants, so that they can compete effectively with the large established Schedule A and Schedule B banks with broad international scope. Unfortunately, this approach also captures the large financial conglomerates and treats them as if they were infant enterprises, which they are not.

One obvious question here is why anyone would regard the conglomerates in question as infants requiring discriminatory treatment. Many of these organizations are already in many sectors of the banking business through trust companies, and some are as large, in terms of the Canadian dollar assets they administer, as some of the larger banks. Moreover, the banks' share of Canadian dollar financial assets and personal deposits has been declining to the benefit of near - banks for many years.

Competition and efficiency are best encouraged by similar rules for all participants, and by reasonable freedom of entry for new competitors. We have no objection to additional competition in our industry. We believe, however, that additional competition and efficiency will best be advanced by granting the same powers to all financial institutions providing similar financial services.

There is an important reason for granting existing banks the same powers as the proposed financial conglomerates: to afford Canadian consumers a choice as to what kind of institution they wish to do business with. At present the consumer's choice among widely-held and closely-held financial institutions is already severely limited in certain areas such as trusts and fiscal agency activities. The advent of closely-held financial holding companies from which banks are excluded is likely to further restrict this choice. If banks were allowed to participate in financial holding companies, the customer would have much wider choice between doing business with widely-held and closely-held financial institutions, and the market would decide the relative risks of these two types of institutions.

3. Promoting the Harmonization of Federal and Provincial Regulatory Policies

The Green Paper strongly espouses the cause of harmonizing federal-provincial policies but has little to say about what specifically needs to be accomplished and how it is to be done. Heavy emphasis is placed on federal-provincial consultations as a way of harmonizing policy, but nothing is said about, nor is it obvious, what incentives are provided in the proposed model to advance this objective.

Only federally-incorporated financial holding companies will be eligible to own Schedule C banks. This

implies a shift in power and influence in the financial sector from the provinces to the federal government. At the same time, it is proposed to reduce the commercial lending powers of the trust companies. This runs directly counter to the proposals of at least some of the provinces to expand the commercial lending powers of provincially-incorporated trust companies. This difference between federal and provincial limits on commercial lending, if enacted, could induce trust companies to seek incorporation under provincial jurisdiction at the expense of federal control. To the degree that this occurred, an even greater portion of the banking business of the country would be done outside the jurisdiction of federal banking regulations. This would be another factor increasing the disparities in the rules under which banking is carried on in this country.

Because of this duality in our banking arrangements, the difficulties of achieving reasonable harmony between federal and provincial regulations will be greatly increased by the much larger role assigned to regulations in the Green Paper proposals. The clearest illustration of these problems is provided by comparing the regulatory proposals for trust companies provided in the Technical Supplement to the Green Paper and those in the draft of the Ontario Loan and Trust Companies Act. An important reason in Canada for relying on techniques other than regulation to achieve policy objectives is to reduce the federal-provincial frictions which are inevitable by-products of a burdensome regulatory structure.

The proposed watch-dog agency to monitor conflicts of interest is likely to add a further source of friction to federal-provincial relations. This is due in large measure to the fact that many transactions transcend the boundaries of federal and provincial institutions and powers. The need for incursion upon provincial jurisdiction, if this agency is to be very effective, will be unavoidable.

The foregoing aspects underscore a critical omission in the discussion of this issue, which is, the undisputed constitutional powers of the federal government over money and banking in Canada, and the gradual erosion of the federal government's role in this field because it has not exercised its constitutional authority.

The proposed Schedule C bank model is an attempt to place the banking business undertaken by financial conglomerates under federal banking jurisdiction. While it would do so at the holding company level, it does not propose to deal with the banking activities now carried out by trust companies and others permitted by provincial legislation. Given the financial incentives to expand activities outside the framework of federal banking regulations under the proposal, this sector of financial services could be expected to grow more rapidly than the federally-regulated banking sector, resulting in continued erosion of the federal government's jurisdiction over money and banking.

POSSIBLE OPTIONS

If the rationale for industry restructuring is the promotion of greater efficiency in the allocation of financial resources consistent with the preservation or enhancement of the safety and soundness of Canada's financial services industry, two critical issues must be addressed before undertaking major structural changes: deposit insurance and uniformity of regulatory standards.

1. Canada's Deposit Insurance System

Economic theory, and experience in Canada and the U.S., both demonstrate that in a more competitive system, with a larger number of relatively smaller participants, the frequency of institutions experiencing serious financial difficulties will increase. If the government's response is to provide de facto full insurance coverage to all depositors, the new financial structure achieved in the name of efficiency would quickly become instrumental in the misallocation of resources. Institutions experiencing financial problems could successfully outbid their rivals for funds by offering a premium to depositors who would bear no risk. The result would be to redirect savings towards institutions obtaining very small or even negative returns on equity -- a clear case of misallocation of resources. Insolvent institutions must be allowed to fail in a competitive framework. Or, to put it differently, the

penalties must be sufficient to discourage imprudent or dishonest behaviour. Similarly, customers with deposits in excess of the insured limits must face the risk of the loss of their funds in the event of insolvency. De facto full insurance of deposits cannot co-exist with a system where entry requirements and prudential standards are either non-existent or excessively permissive.

Even if institutions were allowed to fail and some depositors were to suffer losses, the current system of deposit insurance would still be flawed because it encourages a greater than optimal flow of funds to institutions investing in riskier assets. The higher return available from riskier investments is not offset by a 'price' for greater risk since, for the same premium, all deposits are insured equally. To ensure the efficient allocation of financial resources, while continuing to protect the interests of depositors of financial institutions, two changes are required: co-insurance, and a uniform regulatory environment applicable to all deposit-taking institutions. The first change is desirable on economic grounds because it would leave a greater role to market forces in the allocation process, and would enhance the prospects for efficiency.

As regards the second change, all deposit-taking institutions -- i.e., those institutions taking deposits from the public -- should be given the choice of whether or not they wish to participate in the CDIC. Those that elect

membership must meet uniform standards of eligibility, and submit to the same standards of prudential supervision including adequate capital and liquidity ratios, diversification, provisions for loan losses, and, generally, sound business practices. In advancing this principle, we are not proposing yet another tier of regulatory authority. Rather, for economy of administration and consistency of application, we believe there should be a single examining agency only. Moreover, whatever compliance standards are established, they must have 'teeth', i.e., non-compliance could result in the cancellation of their deposit insurance. If some financial institutions are unwilling to submit to such uniform standards, they need not join. But they must then forego the benefits of deposit insurance. The marketplace will determine the degree of competitive disadvantage which this entails. There would, however, be nothing to prevent the growth of limited service institutions, serving a particular market niche, which might enjoy an appropriately lighter regulatory burden depending upon the role which it chooses to fill. Finally, it must be made clear that neither federal deposit insurance nor alternative ad hoc relief will apply to deposits in excess of the insured limits. Presumably, the inspection of federally chartered deposit-taking institutions and their membership in the deposit insurance scheme would be mandated by law.

2. Uniformity of Regulatory Standards

Although a reasonable case can be made for some further modification of the "four pillars" concept, there is an overriding need to put into place a uniform regulatory structure applicable to all deposit-taking financial institutions before further adjustments are made. Thus, for example, if the trust companies are to be permitted an expansion of their commercial lending activities, they should be subject to the same regulatory requirements as banks respecting both reserve requirements on deposits and membership in the CDIC. Moreover, if the banks are to be permitted into the trust business, uniform rules should apply. Of course, to ensure the orderly functioning of the financial services industry, there may be a need for certain temporary transition arrangements for both banks and trusts companies. After a transition period, however, the menu of powers for each should be uniform.

CONCLUSION

The principles enunciated in the Green Paper are of undisputed merit. Implementation of the proposals would, however, impose severe structural adjustments on the Canadian financial system, with the benefits somewhat problematical. Sanctioning of closely-held financial conglomerates, with direct ownership links permitted to non-financial enterprises, would impair efficiency and enlarge the

potential for self-dealing and other conflicts of interest, potentially detrimental to the safety and soundness of the financial system.

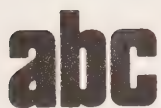
To compensate for these proposed changes, it is recommended that the size and scope of regulations would be greatly expanded, with increased regulatory costs to both the public and private sectors. It is doubtful if the proposals would result in significantly increased competition in a broad range of financial markets or services; in particular, it is clear that users of financial services outside the metropolitan areas of Canada especially, would gain little from the proposals. Additionally, the proposals seem unlikely to promote improved federal-provincial co-ordination in the regulation of financial institutions; in fact, it would seem more likely that they would engender a greater need for such co-ordination while at the same time enlarging the potential for the emergence of contentious jurisdictional issues. Finally, it is doubtful whether banking in Canada would be brought more firmly under federal jurisdiction, where it clearly belongs. More likely is a continuation of the drift toward the U.S. model. It is, of course, a matter of opinion, but we doubt very much whether this would serve Canada's best interests.

In order for any proposals for financial reform to provide the appropriate benefits, some guiding principles

should apply. In our opinion, eight of these principles are:

1. A revision to the deposit insurance system should precede any extensive restructuring of the financial services industry.
2. All deposit-taking institutions, whether required by law to be members of the deposit insurance scheme or voluntarily seeking membership, should be subject to the same entry requirements, prudential standards, and regulatory supervision. Non-compliance could be cause for cancellation of deposit insurance coverage.
3. To avoid duplication of functions and to promote uniformity of prudential standards, the deposit-insurance agency should contract with the federal supervisory agency to perform the necessary inspection and prudential oversight functions in respect of provincially-chartered deposit-taking institutions seeking membership in the deposit insurance scheme.
4. The grant of commercial lending powers to deposit-taking institutions should entail a requirement for the maintenance of reserves with the central bank, the level being the same for all deposit-taking institutions exercising commercial lending powers.
5. Membership in the deposit-insurance scheme should be mandatory for all deposit-taking institutions exercising commercial lending powers.
6. The grant of powers should be the same for all deposit-taking institutions subject only to satisfaction of specified conditions precedent, which should apply generally, and to any temporary transitional arrangements deemed necessary to ensure orderly change without risk to the safety and stability of the financial system.
7. As a general principle, all activities conducted by members of a corporate group containing a deposit-taking institution should be included under the umbrella of prudential supervision.
8. The complete separation of ownership of financial and non-financial enterprises should be maintained.

APPENDICE "FNCE-50"



L'Association des banquiers canadiens

OBSERVATIONS SUR LE RAPPORT INTÉRIMAIRE
PUBLIÉ PAR LE GROUPE D'ÉTUDE SUR LES
INSTITUTIONS FINANCIÈRES DE L'ONTARIO

AVRIL 1985

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
RÉSUMÉ.....	
I REMARQUES PRÉLIMINAIRES.....	
II RÉPONSE AUX QUESTIONS SOULEVÉES PAR LE GROUPE D'ÉTUDE.	
A. Conflits d'intérêts.....	
(i) conflits liés aux transactions intéressées..	
(ii) conflits liés à la fusion des fonctions financières.....	
B. Solvabilité.....	
C. Concentration du pouvoir.....	
D. Méthodes de réglementation.....	
E. Juridiction.....	
F. Internationalisation des marchés.....	
G. Participation.....	
H. Technologie.....	
I. Demande du consommateur.....	
III OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS PARTICULIÈRES.....	
A. Modification des dispositions en matière de conflits d'intérêts contenues dans la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie.....	
B. Méthode de réglementation provisoire proposée par l'Ontario pour les compagnies d'assurances établies au Québec.....	
C. Politique actuelle du gouvernement à l'égard des coopératives de crédit.....	
D. Concertation intergouvernementale en matière de réglementation des institutions financières...	
IV AUTRES REMARQUES.....	
V CONCLUSIONS.....	

RÉSUMÉ

- . De par l'évolution générale, la tendance à l'intégration des marchés financiers est irréversible. L'enjeu consiste donc pour les pouvoirs publics à "gérer" au mieux cette tendance afin de s'assurer qu'une telle évolution bénéficie, en dernier ressort, au consommateur et serve les deux objectifs du système financier: solvabilité et efficacité.
- . Dans le but d'accroître la solvabilité, nous proposons que la déréglementation se fasse par étapes, dans un souci d'équilibre et à l'intérieur d'un cadre normatif conçu en fonction d'un secteur financier intégré.
- . Une meilleure réglementation s'impose, notamment, sous la forme de contrôles plus fréquents et plus rigoureux sur le niveau du capital, la liquidité et la solvabilité. Cette réglementation doit prévoir, en outre, des règles plus strictes en matière d'information du public.
- . Eu égard à l'efficacité du marché, il importe de gérer la tendance à l'intégration de manière à favoriser une concurrence juste et équitable entre les institutions. En d'autres termes, toutes les institutions doivent bénéficier simultanément des mêmes pouvoirs élargis, et les mêmes règles doivent s'appliquer à toutes les institutions qui proposent des services analogues.
- . Une autre préoccupation que suscite la tendance à l'intégration des marchés financiers concerne le risque accru de transactions intéressées et de conflits d'intérêts. Cette recrudescence nuirait, en définitive, à la solvabilité des institutions financières et à la stabilité du système financier en général.
- . Pour minimiser le risque de transactions intéressées les banques préconisent une participation élargie au capital des conglomérats financiers qui fusionneront dans le cadre de la déréglementation.
- . Cependant, dans la mesure où il s'avère impossible d'appliquer les mêmes règles de participation à toutes les institutions, nous recommandons vivement de moduler ne serait-ce que la réglementation des transactions intéressées en fonction du degré de concentration de la participation dans les institutions. À notre sens, les institutions fermées doivent être soumises à des règles plus strictes en matière de transactions intéressées que les établissements ouverts.

De même, pour éviter les conflits d'intérêts qui pourraient surgir dans un contexte déréglementé, nous proposons l'établissement d'un cadre de réglementation dans lequel les institutions à exploitation pleinement diversifiée seraient soumises à des règles plus strictes en matière de conflits d'intérêts que les institutions qui refusent de regrouper plusieurs "fonctions clefs" sous un toit unique ou à l'intérieur du même conglomérat.

- La gestion des changements qui caractérisent les marchés financiers passe également par un haut degré de collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Dans un document de travail qu'il a publié récemment sur les institutions financières, le gouvernement fédéral affiche sa volonté de favoriser la consultation entre les deux paliers gouvernementaux. Nous souscrivons entièrement à la solution préconisée par le groupe d'étude pour susciter une plus grande harmonie entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

I REMARQUES PRÉLIMINAIRES

L'Association des banquiers canadiens se réjouit de pouvoir donner son point de vue sur certaines questions et recommandations contenues dans le rapport intérimaire du Groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario (rapport Dupré). Ce rapport a le mérite de présenter une analyse perspicace des forces qui agissent sur l'évolution des marchés financiers, ainsi que des questions de principe que soulève l'intégration croissante des institutions financières. Le groupe d'étude commence par brosser un tableau très pertinent de la structure et du fonctionnement du système financier canadien, puis, à partir de ce constat, analyse la façon dont ce système pourrait et devrait évoluer. Nous sommes d'accord avec les auteurs pour dire que la fonction première de tout système financier est d'affecter l'épargne à des fins productives en maximisant l'efficacité sans compromettre la solvabilité. Nous reconnaissons également que la confiance de l'investisseur est indispensable à un tel fonctionnement du système financier.

Après avoir établi les principaux paramètres qui régissent le fonctionnement du système financier, le groupe d'étude s'interroge pour savoir si la tendance à l'intégration des fonctions financières sert les deux objectifs du système, à savoir la solvabilité et l'efficacité. Cette interrogation laisse à penser que le Canada a le choix en la matière. Or, nous croyons que, de par l'évolution générale, cette tendance à l'intégration des marchés est totalement irréversible et qu'il s'agit de faire en sorte qu'elle se réalise dans les meilleures conditions.

En fait, les banques ont toujours pensé que l'expression "les quatre piliers" utilisée pour décrire la structure des marchés financiers canadiens ne reflétait pas exactement ni complètement la réalité. Comme le groupe d'étude le reconnaît lui-même, "il existe déjà un haut degré de recoupement"¹ entre les fonctions associées à ces quatre piliers. Nous estimons, par exemple, que les conglomérats qui regroupent deux fonctions "clefs" ou davantage sous un même toit juridique détiennent environ 30 p. 100 de l'actif financier en dollars canadiens² et représentent, par conséquent, une fraction très importante du secteur des services financiers qui opère aujourd'hui en marge de la structure des "quatre piliers".

À notre avis, pour annuler l'intégration considérable qui a déjà eu lieu, il faudrait une collaboration très étroite entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Il faudrait également que les pouvoirs publics s'engagent à supprimer les structures participatives de type fermé qui ont favorisé la naissance des conglomérats financiers. C'est là une mesure que les gouvernements ont refusé de prendre jusqu'ici et que le groupe d'étude lui-même déconseille. En fait, le document de travail publié récemment par le gouvernement fédéral à propos de "la réglementation des institutions financières" révèle clairement l'intention du gouvernement de ne pas imposer de limite de participation à 10 p. 100 aux institutions financières non bancaires.

¹ Rapport intérimaire du Groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario, p. 9.

² Voir Annexe A. Ce calcul prend en compte l'actif géré par les compagnies de fiducie et d'assurances.

Puisque, de par l'évolution générale, la tendance à l'intégration est irréversible, la tâche du groupe d'étude consiste à trouver les moyens de "gérer" cette tendance en faisant en sorte qu'elle serve les deux objectifs du système financier: solvabilité et efficacité. À cette fin, une collaboration s'impose entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et nous appuyons sans réserve les recommandations du rapport intérimaire à cet égard.

En outre, dans la Section II (B) du présent mémoire, nous formulons quelques recommandations particulières sur la manière d'accroître la solvabilité dans un secteur financier intégré. En ce qui a trait à l'efficacité, il est évident qu'en accordant des pouvoirs élargis à toutes les institutions, on favorisera la concurrence dans les fonctions "clefs" qui y échappaient jusqu'ici, et on permettra une prestation plus efficace de ces "services clefs" au public. Pour atteindre cet objectif, cependant, il importe que toutes les institutions, dont les banques, bénéficient en même temps de ces pouvoirs élargis. Tel est le message que nous transmettrons au gouvernement fédéral dans notre réponse à son récent document de travail sur la réglementation des institutions financières. Si l'on n'accorde ces pouvoirs qu'à certaines institutions, comme le propose le gouvernement fédéral dans son document de travail, on nuira à l'efficacité du marché et on limitera inutilement la gamme de produits et de services offerts au public. Une telle initiative affaiblirait, en outre, la compétitivité des institutions qui n'ont pas le droit d'élargir leur éventail de services, et serait totalement inéquitable. Elle ne pourrait donc que susciter de nouvelles demandes de modification de la législation.

C'est à la lumière de ce "principe des mêmes règles pour tous" qu'il faut voir tous les commentaires qui suivent, commentaires que nous avons regroupés sous trois rubriques principales:

- . réponse aux questions soulevées par le groupe d'étude;
- . observations sur les recommandations particulières;
- . autres remarques.

Dans la Section II du présent mémoire, afin de faciliter la tâche du lecteur, nous présentons nos réponses aux principales questions soulevées par le groupe d'étude dans l'ordre suivi par le rapport intérimaire, soit:

- a) conflit d'intérêts
- b) solvabilité
- c) concentration
- d) méthodes de réglementation
- e) juridiction
- f) internationalisation des marchés
- g) participation
- h) technologie
- i) demande du consommateur.

Après avoir analysé les questions soulevées sous chacune de ces rubriques, nous commenterons, dans la Section III, les principales recommandations du rapport Dupré, soit:

- A. modifications proposées aux dispositions en matière de conflits d'intérêts contenues dans la Loi sur les compagnies de fiducie et de prêt;
- B. proposition d'une méthode de réglementation pour les compagnies d'assurances établies au Québec;
- C. propositions touchant les coopératives de crédit de l'Ontario;
- D. concertation intergouvernementale.

II RÉPONSE AUX QUESTIONS SOULEVÉES PAR LE GROUPE D'ÉTUDE

A. Conflits d'intérêts

Il convient de distinguer deux grandes catégories de conflits d'intérêts: ceux qui sont liés aux transactions intéressées et ceux qui sont liés à la fusion des fonctions financières.

(i) Conflits liés aux transactions intéressées

Ces conflits découlent de transactions intéressées conclues entre personnes qui sont en mesure d'influencer une institution financière. Très aigu dans une institution financière fermée, ce genre de conflit a été à l'origine de la plupart des faillites survenues ces dernières années dans le secteur financier. Il importe d'en tenir compte au plus haut point lorsqu'on se demande s'il faut autoriser les participations croisées entre le secteur "réel" et le secteur "financier" de l'économie.

Une façon de régler le problème des transactions intéressées consiste à interdire la structure participative de type fermé et à établir une séparation rigoureuse entre le secteur réel et le secteur financier de l'économie. Comme nous l'indiquons dans la Section II (G) du présent mémoire, nous préconisons l'imposition d'une limite de participation au niveau de la société financière holding finale. Toutefois, les gouvernements répugnent à adopter cette solution, comme en témoigne le document de travail publié récemment

par le gouvernement fédéral. Ce document, en effet, ne limite pas la participation et n'exige pas le démantèlement des nombreux conglomérats à activité financière/réelle qui existent déjà au Canada.

Une autre façon de résoudre le problème des transactions intéressées consiste à introduire une réglementation. C'est la solution que recommande le groupe d'étude dans son rapport intérimaire. À notre sens, pour qu'un cadre de réglementation des conflits soit efficace, il importe que celui-ci établisse une distinction entre les institutions fermées et les institutions ouvertes. L'expérience récente montre, en effet, que les institutions fermées sont beaucoup plus exposées au risque de transactions intéressées que les institutions ouvertes, différence dont doit tenir compte le législateur.

C'est pourquoi, nous pensons, d'une manière générale, que plus la participation est concentrée, plus les règles destinées à lutter contre les transactions intéressées doivent être précises et rigoureuses.

(ii) Conflits liés à la fusion des fonctions financières

Ces conflits surgissent lorsqu'on laisse fusionner sous un même toit juridique des fonctions financières "clefs" qui, jusque-là, relevaient d'institutions distinctes. Ce genre de conflit est décrit avec beaucoup de pertinence par le groupe d'étude qui en connaît bien les mécanismes.

Une façon classique de prévenir ces conflits consiste à dresser des barrières institutionnelles autour des fonctions "clefs" qu'on veut protéger. D'une manière générale, nous pensons que cette solution n'est plus valable aujourd'hui, dans la mesure où les gouvernements n'ont jamais voulu prendre les mesures nécessaires pour préserver la structure des "quatre piliers".

Une autre façon d'aborder le problème consiste à adopter une réglementation. En fait, cette solution est déjà appliquée pour résoudre les graves conflits d'intérêts qui existent actuellement entre les opérations de prise ferme et les opérations de courtage des courtiers en valeurs mobilières. Tout en appuyant cette solution, nous pensons que, pour que la réglementation soit efficace, les règles régissant les conflits d'intérêts doivent être élaborées et appliquées en tenant compte des différences entre les institutions. Nous proposons un cadre de réglementation souple, dans lequel les institutions à exploitation pleinement diversifiée seraient soumises à des règles en matière de conflits d'intérêts plus strictes que les institutions qui refusent de regrouper plusieurs fonctions "clefs" sous un même toit.

B. Solvabilité

Un autre problème soulevé par la tendance à l'intégration des marchés financiers est la répercussion éventuellement négative de cette tendance sur la solvabilité des institutions

financières. Curieusement, le document de travail du gouvernement fédéral n'aborde pas cette question en profondeur.

À notre avis, un démantèlement brutal, plutôt que progressif, des barrières imposées au secteur financier aurait très probablement des répercussions négatives sur la solvabilité. Il semble évident qu'une déréglementation rapide augmenterait le risque de faillites financières, car les entreprises se précipiteraient sur des marchés où elles ne possèdent guère ou pas du tout d'expérience, et où la concurrence est de plus en plus vive. Pour beaucoup d'institutions, ces facteurs annuleraient les bénéfices qu'elles auraient pu tirer d'une meilleure répartition des risques rendue possible par un accès élargi aux marchés. Ainsi, aux États-Unis, où la déréglementation du secteur financier s'est poursuivie sur un rythme plus rapide qu'au Canada, les pertes financières associées au déferlement des conglomérats sur de nouveaux marchés financiers pour lesquels ils étaient mal préparés ont été extrêmement élevées. Une déréglementation progressive, en revanche, laisserait aux entreprises le temps de s'adapter à l'évolution des conditions du marché.

Nous pensons aussi qu'une déréglementation "inégalitaire" aurait des conséquences fâcheuses sur la solvabilité. En d'autres termes, si la déréglementation se traduit par l'octroi de pouvoirs élargis à certaines institutions alors que les autres ne peuvent concourir à armes égales, la compétitivité des institutions "laissées pour compte" s'en trouvera sérieusement affaiblie.

La solvabilité sera également compromise si la déréglementation intervient dans un vide normatif, comme cela s'est produit ces dernières années. Les institutions sont devenues plus homogènes non seulement dans leur actif mais aussi dans leur passif. Or, il n'existe encore aucun cadre de réglementation adapté à l'évolution du passif de nombreuses institutions financières non bancaires. C'est ainsi que le document de travail du gouvernement fédéral n'aborde même pas la question de la fonction de dépôt de ces institutions, même si les institutions financières non bancaires deviennent de plus en plus actives, depuis quelques années, sur le marché des dépôts, sans pour autant être assujetties aux obligations rigoureuses d'information, d'assurance-dépôts et de réserves qui sont imposées aux banques. En outre, la réglementation du niveau du capital et de la liquidité, si tant est qu'elle existe, ne s'applique pas également à toutes les institutions.

À notre avis, l'homogénéité croissante et la forte exposition au risque des institutions financières, sur un marché déréglementé, nécessiteront une surveillance plus fréquente, plus uniforme et plus rigoureuse du niveau du capital, de la liquidité et de la solvabilité. En outre, toutes les institutions devront être astreintes à fournir au public une information plus à jour, plus fréquente et plus uniforme (en publiant, au moins, un bilan et un état des résultats trimestriels). Le recours aux techniques de pointe de l'informatique devrait faciliter grandement cette surveillance accrue et cette meilleure information du public.

Cet effort de surveillance et d'information sera d'autant plus nécessaire si on laisse inchangé le régime actuel d'assurance-dépôts, qui protège les déposants contre le risque en assurant totalement les dépôts jusqu'à concurrence de \$60,000. Le groupe d'étude soulève plusieurs questions concernant le lien entre l'assurance-dépôts et la solvabilité, et s'interroge sur le rôle que doit jouer l'assurance-dépôts. Nous avons répondu à la plupart de ces questions dans le mémoire sur la réforme de l'assurance-dépôts que nous avons adressé au groupe d'étude le 23 novembre 1984. Nous décrivons ci-après quelques-unes des principales recommandations contenues dans ce mémoire.

Tout d'abord, selon nous, le régime de protection globale en vigueur actuellement enlève une bonne part de la discipline qui devrait régner dans le secteur pour dissuader les institutions financières de prendre des risques inconsidérés. Or, cette dégradation de la discipline dans le secteur aura, à long terme, un effet extrêmement déstabilisateur. Dans le but de renforcer la discipline du système, nous avons proposé qu'au-delà de \$20,000 les dépôts soient assurés en coassurance seulement. Cette mesure inciterait les déposants à regarder au-delà des taux lorsqu'ils choisissent une institution financière. Elle protégerait également les véritables "petits" puisque nous estimons à 96 p. 100 le nombre de dépôts bancaires dont le solde est inférieur à \$20,000.

Nous avons préconisé, en outre, d'autres réformes importantes du régime actuel d'assurance-dépôts, dont l'obligation pour toutes les institutions de dépôt

d'offrir une protection minimale uniforme. Nous pensons que la mise en oeuvre de ces recommandations et d'autres propositions contenues dans notre mémoire permettrait d'améliorer l'efficacité du régime d'assurance-dépôts, d'accroître la stabilité du marché à long terme et de réduire les inégalités inhérentes au système actuel. Nous nous ferons un plaisir de discuter plus à fond de ces recommandations avec le groupe d'étude.

C. Concentration du pouvoir

Un troisième point soulevé par la tendance à l'intégration des marchés financiers concerne la concentration du pouvoir. Il existe une opinion répandue selon laquelle un des risques latents de la déréglementation du secteur financier est celui d'une concentration du pouvoir entre les mains d'une poignée de particuliers ou d'institutions. C'est ainsi que les détracteurs des banques insistent sur le fait que celles-ci finiront par dominer un secteur financier déréglementé, ce qui se traduira par une baisse plutôt qu'un accroissement de la concurrence, au détriment du consommateur. C'est là un argument fallacieux et indéfendable qui se fonde sur une conception dépassée de l'économie et une méconnaissance de la part relative des banques dans l'actif du secteur financier. Le mémoire de l'ABC sur la concentration du pouvoir, que nous avons fait parvenir au groupe d'étude le 18 mars 1985, développe en détail les arguments à l'appui de notre position sur ce point.

Ce mémoire présente notamment une estimation de la part relative des banques dans l'actif du secteur

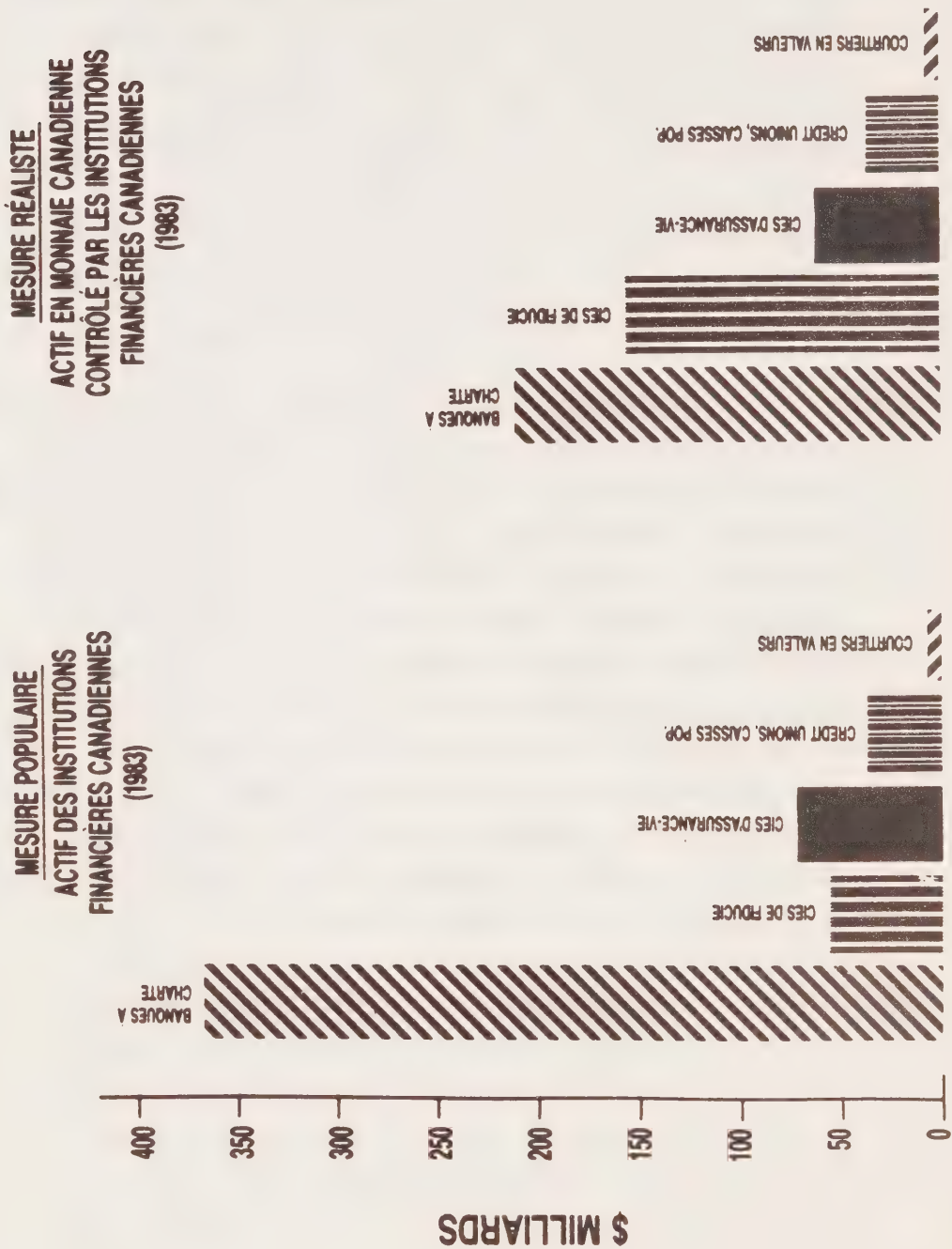
financier. Cette part est nettement inférieure aux chiffres couramment imputés aux banques et qui figurent au Tableau 1 du rapport intérimaire Dupré. Nous avons déjà fait part de notre désaccord avec le Tableau 1 du rapport, dans une lettre datée du 8 février 1985 et adressée par l'ABC à M. Dupré. À notre avis, ce tableau surestime gravement la part relative des banques dans l'actif financier, surestimation dont l'ampleur est illustrée par le tableau ci-après. Les chiffres dont s'inspire ce tableau sont reproduits à l'Annexe B.

La mesure "populaire", reflétée dans ce tableau, gonfle la taille des banques en incluant dans ses calculs les avoirs internationaux. Comme ces avoirs n'ont pas grand rapport avec l'évolution du marché intérieur, la mesure "réaliste" les exclut de ces calculs. L'image "populaire" ignore également l'actif très important administré par les compagnies de fiducie et d'assurances. La mesure "réaliste" inclut cet actif dans ses calculs, parce qu'il est contrôlé de fait par ces institutions. Ces quelques rectifications faites, la part des banques dans l'actif du secteur financier passe de 61 à 40 p. 100, soit une diminution non négligeable.

Nous sommes en désaccord également avec l'affirmation du rapport intérimaire (p.9), selon laquelle les banques à charte canadiennes possèdent une part de l'actif financier beaucoup plus importante que leurs homologues américains. Ceci n'a certainement pas été le cas dans le passé, et ne l'est pas davantage aujourd'hui. Nous préparons actuellement une série de données comparatives sur les parts financières respectives des banques

GRAPHIQUE 1

COMPARAISON DE L'ACTIF DES PRINCIPALES INSTITUTIONS FINANCIÈRES CANADIENNES



SOURCE: BANQUE DU CANADA
STATISTIQUE CANADA

canadiennes et américaines. Dès que cette information sera disponible, nous la ferons parvenir au groupe d'étude.

À notre avis, cependant, cette analyse de la taille respective des membres du secteur n'a pas grand intérêt dans la mesure où elle ne permet pas d'évaluer le niveau de concurrence qui s'exercera sur les marchés financiers, une fois ceux-ci déréglementés. Dans notre mémoire sur la concentration du pouvoir, nous montrons que les marchés sur lesquels rivalisent les banques (marchés du crédit à la consommation et du crédit aux entreprises, marché des dépôts) sont fortement concurrentiels en raison de la facilité d'accès à ces marchés, même si les banques jouissent d'une position de force sur certains d'entre eux. Dans un secteur financier déréglementé, c'est précisément cette facilité d'accès qui empêchera les grandes institutions comme les banques de dominer les nouveaux marchés au détriment de la concurrence.

Comme nous envisageons la concentration du pouvoir comme une question de politique de très haute importance, généralement mal comprise d'ailleurs, nous nous ferons un plaisir de développer notre point de vue sur ce sujet à l'occasion des audiences publiques qui auront lieu prochainement.

D. Méthodes de réglementation

L'intégration croissante des marchés financiers nous oblige à nous interroger sur les conséquences de cette évolution au niveau des structures de réglementation du secteur. L'optique traditionnelle consistait à

réglementer les institutions. L'inconvénient de la réglementation traditionnelle provient du fait qu'elle devient de plus en plus inadaptée au fur et à mesure que s'estompe la différence entre les fonctions financières exercées par des institutions distinctes. Ceci s'explique par le fait que, dans un contexte de fusionnement des marchés, la réglementation institutionnelle finit par prescrire un ensemble de règles différentes pour des institutions distinctes exerçant les mêmes fonctions. Il en résulte une situation foncièrement "inégalitaire", certaines institutions se trouvant nettement favorisées sur le plan de la concurrence, et d'autres nettement désavantagées (par exemple, les banques sont les seules institutions de dépôt qui soient tenues de maintenir des réserves d'encaisse).

La solution à ce problème, alors que les institutions financières deviennent de plus en plus homogènes de par les fonctions qu'elles exercent, consistera inévitablement à s'orienter vers une réglementation fonctionnelle. Ceci ne signifie pas, cependant, qu'il faille abandonner complètement la réglementation institutionnelle. En fait, un dosage minutieux de ces deux formes de réglementation sera indispensable, car la réglementation fonctionnelle à elle seule ne permettra pas de surveiller adéquatement la solvabilité, le niveau du capital et la liquidité de chaque institution prise dans son ensemble.

C'est pourquoi, nous entrevoyons la nécessité d'une double structure normative: une réglementation fonctionnelle applicable aux différentes activités commerciales exercées par des institutions

distinctes, et une réglementation institutionnelle visant l'institution dans son ensemble du point de vue de sa solvabilité.

E. Juridiction

Compte tenu de la division des compétences en matière d'institutions financières au Canada, les onze juridictions devront accorder leurs points de vue sur la réforme de la réglementation du secteur financier si l'on veut éviter une fragmentation croissante des marchés financiers canadiens. Ce travail d'harmonisation sera certes difficile, mais il est indispensable, d'autant plus que les différences entre les juridictions auraient plutôt tendance à s'accroître.

Ceci nous conduit à nous interroger sur la manière d'améliorer la collaboration et la coordination entre les juridictions qui se superposent. Nous sommes très partisans de la solution préconisée par le groupe d'étude Dupré et qui consiste à faire participer les ministres compétents des cabinets fédéral et provinciaux à un processus de consultation sur les questions de réglementation du secteur financier. Nous irions même plus loin en proposant la création d'un comité permanent composé des ministres compétents et de leurs conseillers en matière de politique.

L'une des premières tâches de ce comité permanent pourrait consister à tenter d'établir une compatibilité entre les réglementations de contrôle des diverses juridictions. Il existe, à l'heure actuelle, d'importantes différences d'une juridiction

à l'autre en ce qui concerne non seulement les normes d'inspection et de supervision mais également les principes de contrôle. Tout en admettant qu'il est logique que les normes de contrôle varient selon les institutions financières auxquelles elles s'appliquent, notamment dans le domaine du niveau du capital et de la liquidité, nous pensons qu'il pourrait y avoir une plus grande compatibilité que celle qui existe actuellement. Cet effort d'uniformisation contribuerait beaucoup, selon nous, à l'harmonisation d'un aspect crucial de la réglementation fédérale et provinciale, tout en améliorant la stabilité du marché.

Un autre moyen d'uniformiser la réglementation serait de confier au gouvernement fédéral le pouvoir de réglementer l'ensemble du secteur des services financiers. Le rapport Dupré s'interroge sur le bien-fondé d'une telle proposition. Cette idée n'est pas nouvelle puisqu'elle a été recommandée dès 1964 par la Commission Porter sur le système bancaire et financier. Tout en percevant l'avantage d'un pouvoir unique de réglementation, nous pensons que, dans la pratique, cette proposition n'aurait pas la faveur des provinces et serait, par conséquent, inapplicable. Nous croyons fermement, du reste, qu'une volonté de consultation entre les gouvernements fédéral et provinciaux, associée à une tentative immédiate d'élaboration de normes de contrôle comparables pour toutes les institutions de dépôt, permettrait de réduire considérablement les problèmes posés actuellement par les doubles juridictions.

F. Internationalisation des marchés

Quelle influence la tendance à l'internationalisation des marchés financiers pourrait-elle avoir sur l'évolution du système financier canadien?

Tout d'abord, les institutions financières ne peuvent être concurrentielles sur le plan international que si elles possèdent une taille suffisante leur permettant, d'une part, de desservir les besoins de leurs clients étrangers et, d'autre part, de jouir d'une crédibilité sur les marchés internationaux. La taille des institutions financières canadiennes sera donc un atout important dans la recherche d'une "dimension mondiale" et, par conséquent, il est probable qu'on assistera à un effort de rationalisation de la part des institutions intéressées par les marchés étrangers. Il importe de noter que cette "dimension internationale" ne bénéficiera pas seulement aux institutions financières canadiennes, mais également au public canadien.

En second lieu, on peut prétendre que si on n'élargit pas le pouvoir des institutions financières canadiennes, celles-ci se trouveront désavantagées par rapport aux établissements étrangers pleinement intégrés sur un marché de plus en plus consolidé. Ceci vaut particulièrement pour les banques à charte qui, d'ores et déjà, tirent un pourcentage considérable de leurs revenus des marchés internationaux. Dans la mesure, par conséquent, où de nombreuses institutions financières étrangères seront autorisées à regrouper deux ou plusieurs

fonctions "clefs" sous un même toit, il apparaît évident que des pressions seront exercées, et à juste titre, pour que les institutions canadiennes jouissent d'une souplesse analogue.

Une autre question soulevée par l'internationalisation concerne le degré de participation étrangère dans les institutions canadiennes: doit-on autoriser un pourcentage élevé de participation pour favoriser l'établissement de liens entre le marché intérieur et le marché international? À l'heure actuelle, bon nombre d'institutions financières canadiennes sont soumises à la règle des 10 et 25 p. 100 qui régit la participation individuelle et la participation étrangère collective. Tout en reconnaissant l'intérêt qu'il y aurait à assouplir les règles de participation pour favoriser un renforcement des liens internationaux, nous pensons que l'objectif majeur poursuivi par l'imposition de règles de participation étrangère doit être de préserver le contrôle canadien sur notre secteur financier national. Ce contrôle est indispensable pour garantir un engagement constant du système financier au service du développement de notre pays et de ses besoins régionaux. En ce sens, nous croyons justifié de maintenir la règle des 10 et 25 p. 100 dans la mesure du possible, tout en reconnaissant qu'on pourrait assouplir cette règle pour certains secteurs d'activité sans pour autant compromettre notre objectif qui est le contrôle canadien.

Indépendamment de cette question du niveau de participation étrangère dans les institutions financières canadiennes, il reste la question du rôle

éventuel que les compagnies étrangères de plein titre devraient jouer sur le marché canadien des services financiers. À cet égard, nous jugeons souhaitable qu'un petit nombre de compagnies étrangères de plein titre opèrent sur nos marchés financiers, ceci dans l'intérêt de la concurrence et aussi pour que les institutions canadiennes puissent bénéficier des mêmes facilités à l'étranger. Mais là encore, la nécessité de préserver le contrôle canadien sur notre secteur financier doit prévaloir sur toute autre considération, ce qui peut signifier qu'il faille limiter le niveau de l'activité étrangère sur nos marchés par une réglementation (par exemple, en imposant à la part du marché et au levier financier les mêmes restrictions que celles qui s'appliquent aux banques étrangères de l'Annexe B).

G. Participation

En principe, les banques restent d'accord pour limiter à 10 p. 100 la participation dans les institutions de dépôt. Cependant, nous reconnaissons qu'il peut être délicat d'appliquer les mêmes règles de participation à toutes les branches du secteur des services financiers, et nous tenons à souligner que, dans un secteur financier déréglementé, nous ne serions pas pour l'application de cette règle de 10 p. 100 si elle empêchait les institutions de desservir de nouveaux marchés financiers par le biais de filiales.

C'est pourquoi, nous estimons que, dans la mesure où la diversification s'effectue par le biais d'une société financière holding, comme le recommande le

document de travail du gouvernement fédéral, il faudrait peut-être exiger que la société holding finale soit détenue par un grand nombre d'actionnaires. On éviterait ainsi en grande partie les risques de transactions intéressées sans pour autant limiter les possibilités de diversification en amont ou en aval des institutions désireuses d'occuper de nouveaux marchés financiers. En ce qui concerne la notion de société financière holding, nous sommes a priori partisans de cette formule mais à condition qu'elle soit accessible à toutes les banques et pas seulement à une poignée d'institutions triées sur le volet.

Si l'on refuse de restreindre la participation au niveau de la société financière holding, il faudrait alors, comme nous l'expliquons à la Section 2 (A) de ce mémoire, assujettir les conglomérats financiers fermés à des règles en matière de conflits d'intérêts plus strictes que celles imposées aux institutions ouvertes. Ces règles seraient conçues de manière à réduire le danger de transactions intéressées (par exemple, en imposant des restrictions aux transactions liées), tout en limitant, dans le même temps, le champ d'activité des institutions jugées plus exposées aux risques de transactions intéressées.

H. Technologie

Le groupe d'étude soulève également la question de l'influence de l'évolution des techniques informatiques sur la tendance à l'intégration des marchés financiers. À notre avis, les progrès techniques favorisent l'intégration des marchés

financiers, d'une part, en permettant aux institutions de desservir à des frais moindres un plus grand éventail de besoins et, d'autre part, en facilitant l'accès au secteur des services financiers (les guichets automatisés, par exemple, ont permis une réduction notable du coût des services de dépôt et de crédit courants à une clientèle dispersée géographiquement). L'évolution technique a également favorisé l'intégration des services financiers en accélérant l'internationalisation des marchés et, par là-même, en obligeant les institutions canadiennes à concurrencer plus directement les établissements étrangers, dont beaucoup sont pleinement diversifiés.

À notre avis, cependant, on ne fera appel à la technique pour offrir des "services centralisés" que s'il existe une réelle demande en faveur de cette formule de la part des consommateurs. La technique comme telle ne joue pas un rôle moteur dans la tendance à l'intégration des marchés si la demande du consommateur n'existe pas.

I. Demande du consommateur

Ceci nous amène à nous interroger sur l'attitude des consommateurs à l'égard des "services centralisés". Si la vigueur de la demande en faveur des supermarchés financiers reste à démontrer, l'enquête effectuée par le groupe d'étude auprès des consommateurs révèle néanmoins clairement qu'une fraction importante de la population préconise cette formule. Ceci confirme ce que nous avons déjà observé dans la pratique. Nos succursales font état d'une demande croissante des clients en faveur de

services plus diversifiés et ce, particulièrement dans les petites agglomérations rurales. Afin d'étayer ces observations pratiques par des chiffres, nous procédons nous-mêmes à une enquête auprès des consommateurs, enquête dont les premiers résultats devraient être publiés prochainement.

Les difficultés rencontrées jusqu'ici pour évaluer la vigueur de la demande de supermarchés financiers tiennent peut-être au fait que, du point de vue du consommateur, l'intégration des marchés financiers occasionnera aussi bien des inconvénients que des avantages. Parmi les inconvénients couramment invoqués, citons: le risque accru de conflits d'intérêts et d'échecs financiers, l'expérience limitée dans les nouveaux secteurs, le fait que l'institution sera davantage au courant des affaires financières du client.

Ces inconvénients sont compensés par des avantages non négligeables: commodité, concurrence accrue et meilleur accès aux services, surtout pour les consommateurs des régions rurales. En outre, les consommateurs pourront, s'ils le désirent, utiliser les services de planification financière intégrée que peut leur offrir une institution unique, multi-fonctionnelle. Pour mettre ces avantages à la portée de la clientèle la plus vaste possible, le réseau de succursales très développé des banques sera un outil indispensable.

Compte tenu de cette longue liste d'inconvénients et d'avantages, d'un côté comme de l'autre, il n'est pas étonnant que les consommateurs soient divisés dans leur réaction face à l'intégration des marchés.

Il est peu probable cependant que, dans un contexte de déréglementation, toutes les institutions mettent à profit les pouvoirs élargis qui leur seront offerts. Dans la mesure où il subsistera une demande en faveur d'institutions spécialisées (comme le confirme l'enquête du groupe d'étude Dupré), on continuera à trouver des établissements de ce genre sur le marché.

C'est pourquoi, on peut affirmer que la déréglementation bénéficiera aux consommateurs en ajoutant l'option "supermarché financier" à l'éventail de choix dont ils disposent. Quoi qu'il en soit, ce choix supplémentaire ne nuira pas aux consommateurs puisque les clients des supermarchés financiers seront ceux-là mêmes qui trouvent un net avantage à cette formule, tandis que les autres pourront continuer de traiter avec les institutions spécialisées.

III OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS PARTICULIÈRES

D'une manière générale, nous appuyons sans réserve la plupart des recommandations du rapport intérimaire, en particulier celles qui ont trait aux conflits d'intérêts et à la concertation intergouvernementale. Dans les pages qui suivent, nous formulons quelques remarques précises sur ces recommandations en espérant que le groupe d'étude y trouve quelque utilité.

A. Modification des dispositions en matière de conflits d'intérêts contenues dans la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie

Nous sommes heureux de constater que le groupe d'étude Dupré adopte une position plus ferme que le livre blanc de l'Ontario³ sur la façon de résoudre

les conflits d'intérêts liés aux transactions intéressées. Nous avons déjà formulé quelques recommandations générales à ce sujet dans la Section II (A) de ce mémoire, mais nous aimerions compléter ces recommandations par quelques remarques précises sur les propositions du rapport Dupré.

1. Nous appuyons sans réserve la proposition visant à interdire formellement les transactions intéressées en matière immobilière.
2. Nous sommes tout à fait favorables également à l'idée d'introduire dans la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie de l'Ontario une clause interdisant aux administrateurs qui ont un conflit d'intérêts sur une question, d'être présents à la réunion du conseil d'administration lorsque cette question fait l'objet d'une discussion ou d'un vote. Il existe une clause semblable à propos des administrateurs de banque dans les articles 52 et 53 de la Loi sur les banques, et l'on pourrait s'en inspirer pour modifier la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie de l'Ontario. Il convient de noter, cependant, que cette clause limiterait moins efficacement les transactions intéressées d'une compagnie fermée que celles d'une compagnie ouverte.
3. La recommandation visant à restreindre les prêts consentis à une compagnie affiliée ou en mesure d'"exercer une influence" sur une compagnie de fiducie ou de prêt, de même que la proposition de restreindre les placements dans les titres de telles compagnies, semble avoir une portée très générale. En particulier, l'expression "exercer une influence" est vague et mériterait d'être définie.

³ Propositions de modification de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie et de son application en Ontario, ministère de la Consommation et du Commerce - novembre 1983.

4. Nous recommandons de renforcer l'interdiction des transactions intéressées proposée par le groupe d'étude en introduisant dans la loi des sanctions à l'égard des contrevenants.

B. Méthode de réglementation provisoire proposée par l'Ontario pour les compagnies d'assurances établies au Québec

Nous appuyons la recommandation provisoire du groupe d'étude, en vertu de laquelle les compagnies d'assurances du Québec seraient autorisées à exercer en Ontario des activités différentes de celles de ces aux compagnies établies dans cette province réserve de donner un préavis de 120 jours au gouvernement. C'est une bonne solution à court terme à un problème qui risquerait d'aboutir à une fragmentation des marchés financiers canadiens.

En pratique, cependant, nous ne pensons pas que cette différence de traitement en matière de pouvoirs et d'activités commerciales entre les institutions financières constituées en Ontario et celles constituées à l'extérieur de la province soit une solution souhaitable à long terme. C'est un palliatif qui ne fait que souligner l'importance d'une concertation entre les juridictions. Nous pensons d'ailleurs que le moment est particulièrement opportun pour une telle concertation, si l'on considère les événements récents survenus au Québec qui ont ralenti le rythme de la déréglementation du secteur financier dans cette province.

En revanche, nous n'approuvons pas totalement la méthode de réglementation "égalitaire" préconisée par

le gouvernement de l'Ontario dans son récent livre blanc. En vertu de cette réglementation, les institutions financières, quelle que soit la juridiction où elles auraient été constituées, seraient obligées de se conformer strictement à la législation de l'Ontario si elles désirent exercer des activités dans cette province. Dans notre mémoire relatif aux propositions du livre blanc de l'Ontario⁴, que nous avons fait parvenir au groupe d'étude le 21 juin 1984, nous exposons les raisons qui nous portent à croire que cette application uniforme de la législation ontarienne aux compagnies de l'extérieur de la province serait très préjudiciable aux filiales de prêt hypothécaire des banques. Dans ce mémoire, nous soulignons l'existence d'une contradiction entre certaines dispositions de la Loi fédérale sur les compagnies de prêt, sous le régime de laquelle les filiales de prêt des banques sont constituées, et les dispositions de la loi de l'Ontario. Ces dispositions contradictoires placeraient nos filiales de prêt dans une position intenable si la réglementation "égalitaire" était rigoureusement appliquée.

Ce n'est là qu'un exemple des problèmes posés par le manque d'uniformité entre les lois des différentes juridictions. En conséquence, nous nous prononçons contre l'adoption de cette réglementation "égalitaire" tant qu'on n'aura pas supprimé les différences qui existent actuellement entre les juridictions au niveau de la réglementation financière.

⁴ Mémoire de l'ABC relatif aux propositions de modification de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie et de son application en Ontario - février 1984.

C. Politique actuelle du gouvernement à l'égard des coopératives de crédit

Comme nous l'indiquions dans une lettre adressée au groupe d'étude le 8 février 1985, nous ne sommes pas d'accord avec le rapport intérimaire lorsqu'il attribue un statut "particulier" aux caisses d'épargne et de crédit du fait de leur constitution en coopérative. Nous reconnaissons que le statut particulier est une image que les coopératives de crédit aiment se donner, mais il n'en demeure pas moins qu'elles s'en sont servies pour obtenir des avantages fiscaux. Cette image est aujourd'hui démodée et ne correspond plus à la réalité du marché. Le "lien commun" entre les membres, sur lequel reposait au début l'organisation des coopératives de crédit, s'est considérablement distendu ces dernières années, à la suite des fusions⁵, progrès techniques⁶ et des modifications législatives⁷, à tel point qu'il a maintenant perdu toute signification. En réalité, les coopératives de crédit sont des organismes à but lucratif qui concurrencent activement les autres institutions financières dans la quasi-totalité des services offerts.

⁵ Par exemple, les fusions récentes en Ontario de:

- la "North Bay Community Credit Union" avec la "Soo and District of Algoma Credit Union" et la "Porcupine Credit Union";
- la Caisse Populaire Laurier avec la Caisse Populaire Sainte-Anne d'Ottawa.

⁶ La mise en commun des guichets automatisés a étendu notablement le territoire desservi par les coopératives de crédit.

⁷ Ainsi, la législation ontarienne relative aux coopératives de crédit a-t-elle été modifiée en 1976 pour leur permettre, sous certaines circonstances, d'étendre leur marché au-delà du marché traditionnel reposant sur le "lien commun" entre les membres.

C'est pourquoi, nous ne voyons aucune justification à ce que les coopératives de crédit de l'Ontario continuent de bénéficier d'un traitement fiscal différent de celui imposé aux autres institutions financières. Les banques, par exemple, sont soumises actuellement, en Ontario, à des impôts sur le capital plus lourds que ceux qui frappent les coopératives de crédit de cette province. En outre, les coopératives de crédit sont dispensées de l'obligation de maintenir des réserves primaires, laquelle fait l'effet d'une véritable "taxe" sur les banques. Nous aimerions donc que le groupe d'étude Dupré recommande la suppression de cette différence de traitement fiscal entre les banques et les coopératives de crédit de l'Ontario.

D. Concertation intergouvernementale en matière de réglementation des institutions financières

Comme nous l'indiquions plus haut dans ce mémoire, nous sommes tout à fait d'accord avec le groupe d'étude lorsqu'il recommande au gouvernement de l'Ontario d'insister pour qu'une rencontre ait lieu de toute urgence entre les ministres compétents des gouvernements fédéral et provinciaux, afin d'examiner le meilleur moyen d'harmoniser et de synchroniser les programmes de réglementation financière des différentes juridictions. Nous espérons que ces rencontres aboutiront à la création d'un canal permanent de consultation entre les juridictions.

IV AUTRES REMARQUES

Le rapport intérimaire du groupe d'étude Dupré contenait une grille représentant, verticalement, les

produits et les services financiers et, horizontalement, les institutions financières, dont les banques. Nous reproduisons cette grille à l'Annexe C.

Le groupe d'étude nous a demandé de vérifier l'exactitude des produits et des services imputés aux banques dans ce tableau. Après analyse, nous avons apporté à cette grille plusieurs modifications qui figurent en caractères gras sur le tableau présenté à l'Annexe C. Nous n'avons pas vérifié l'exactitude de la grille en ce qui concerne les produits et services offerts par les autres institutions financières. Nous tenons à faire remarquer, cependant, que cette grille est quelque peu incomplète dans son inventaire des produits et des services puisqu'elle laisse de côté, entre autres, le crédit à la consommation.

Nous nous ferons un plaisir d'analyser avec vous plus en détail les données de l'Annexe C, au moment qui vous conviendra le mieux.

V CONCLUSIONS

En conclusion, nous voudrions réitérer notre opinion générale, à savoir que la tendance à l'intégration des marchés est irréversible et que, dans la mesure où une fraction importante du secteur des services financiers opère déjà sur le mode intégré, il serait non seulement préjudiciable au public mais également inéquitable d'édicter un ensemble de règles différentes pour équilibrer le secteur.

Nous serons très heureux de développer nos recommandations à l'occasion de la série d'audiences publiques qui doit débiter en mai.

ANNEXE A

**PART DES PRINCIPALES SOCIÉTÉS FINANCIÈRES HOLDING DANS
L'ACTIF EN MONNAIE CANADIENNE DU SECTEUR FINANCIER**

Au 31 décembre 1983

(en milliers de dollars canadiens)

Sociétés financières holding¹

Trilon Financial Corporation	\$ 48,795,000
Corporation financière Power	29,601,688
E.L. Financial Corporation	21,401,395
Groupe Desjardins	17,787,583
Genstar Financial Corporation	15,641,655
Groupe Laurentien ²	8,387,020
Traders Group Limited	6,353,535
Crownx Inc.	3,994,603 (est.)
First City Financial Corp.	2,711,339
Principal Group Ltd.	776,494
	(au 30 sept. 1983)

Total	\$155,450,312
-------	---------------

Actif total du secteur financier

Banques à charte ³	\$211,882,000
Compagnies de fiducie ⁴ et de prêts hypothécaires	154,198,000
Compagnies d'assurance-vie ⁵	60,463,000
Coopératives de crédit et caisses populaires ⁶	37,111,000
Assurance-biens et risques divers ⁷	14,835,000
Sociétés financières ⁸	12,769,000
Courtiers en valeurs mobilières ⁹	8,397,000
Banques d'épargne ¹⁰	5,193,000
Fonds de placement ¹¹	4,909,000
Autres	14,259,000

Total	\$524,016,000
-------	---------------

Pourcentage de l'actif détenu
par les sociétés de financières
holding

30 %

Voir l'explication des renvois à la page suivante

- 1 . A l'exclusion de l'actif des sociétés de portefeuille non financières.
- . Ces chiffres ne tiennent pas compte des fusions et acquisitions intervenues en 1984.
- . Cet actif inclut l'actif intermédiaire et l'actif détenu en raison d'une succession, d'une fiducie ou d'un mandat.
- . L'actif des sociétés financières holding peut être légèrement surévalué du fait qu'il prend en compte parfois l'actif en devises.

Source: Rapports annuels

- 2 Comprend l'actif en monnaie canadienne de la Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal, dans laquelle le Groupe Laurentien détient une participation de 37.5 %.
- 3 Actif total en monnaie canadienne de toutes les banques des Annexes A et B, y compris l'actif des filiales de prêt hypothécaire (Revue de la Banque du Canada: tableau C-3).
- 4 Ce total comprend (actif en monnaie canadienne):
 - . l'actif intermédiaire total, d'une valeur de \$52,305,423,000 - Statistique Canada 61-006, tableau 19;
 - . l'actif, SFM, d'une valeur de \$101,241,274,000 - Statistique Canada 61-006, tableau 23;
 - . les caisses d'épargne-retraite des compagnies de fiducie, d'une valeur de \$651,225,000 - Statistique Canada 61-006, tableau 88.
- 5 Ce total comprend (actif en monnaie canadienne):
 - . l'actif total, d'une valeur de \$51,557,448,000 - Statistique Canada 61-006, tableau 106;
 - . les caisses séparées, d'une valeur de \$8,905,264,000 - Statistique Canada 61-006, tableau 100.
- 6 Statistique Canada 61-006, tableau 33.
À l'exclusion de l'actif des centrales d'épargne et de crédit.
- 7 Actif en monnaie canadienne - Statistique Canada 61-006, tableau 114.
- 8 Actif en monnaie canadienne - Statistique Canada 61-006, tableau 45.
- 9 Actif en monnaie canadienne - Statistique Canada 61-006, tableau 119.

Ce chiffre sous-estime l'importance relative des courtiers en valeurs mobilières, qui ne correspond pas exactement à la valeur de l'actif.
- 10 Actif en monnaie canadienne de la Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal.
- 11 Actif en monnaie canadienne - Statistique Canada 61-006, tableau 73.

ANNEXE B

**Importance relative des banques selon la mesure
"populaire"
au 31 décembre 1983**

	(en millions de \$)	(en % du total)
Banques à charte ¹	\$368,628	61.1 %
Compagnies d'assurance-vie ²	70,934	11.8
Compagnies de fiducie et de prêts hypothécaires ³	52,594	8.7
Coopératives de crédit et caisses populaires ⁴	37,111	6.2
Assurance-biens et risques divers ⁵	15,364	2.5
Sociétés financières ⁶	12,769	2.1
Caisses séparées ⁷	9,393	1.6
Courtiers en valeurs mobilières ⁸	8,574	1.4
Fonds de placement ⁹	6,651	1.1
Banques d'épargne ¹⁰	5,255	.9
Autres	15,798	2.6
Total	\$603,071	100.0 %

¹ Actif total de toutes les banques des Annexes A et B, y compris l'actif des filiales de prêts hypothécaires; tiré du tableau C-3 de la Revue de la Banque du Canada.

² Statistique Canada 61-006, tableau 106.

³ Statistique Canada 61-006, tableau 19.

À l'exclusion de l'actif détenu par les compagnies de fiducie en raison d'une succession, d'une fiducie ou d'un mandat.

⁴ Statistique Canada 61-006, tableau 33.

⁵ Statistique Canada 61-006, tableau 114.

⁶ Statistique Canada 61-006, tableau 45.

⁷ Statistique Canada 61-006, tableau 100.

⁸ Statistique Canada 61-006, tableau 119.

⁹ Statistique Canada 61-006, tableau 73.

¹⁰ Y compris l'actif de la Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal.

**Importance relative des banques selon la mesure "réaliste"
au 31 décembre 1983
(Actif en monnaie canadienne)**

	(en millions de \$)	(en % du total)
Banques à charte ¹	\$211,882	40.4 %
Compagnies de fiducie et de prêts hypothécaires ²	154,198	29.5
Compagnies d'assurance-vie ³	60,463	11.5
Coopératives de crédit et caisses populaires ⁴	37,111	7.1
Assurance-biens et risques divers ⁵	14,835	2.8
Sociétés financières ⁶	12,769	2.5
Courtiers en valeurs mobilières ⁷	8,397	1.6
Banque d'épargne ⁸	5,193	1.0
Fonds de placement ⁹	4,909	.9
Autres	14,259	2.7
Total	\$524,016	100.0 %

- 1 Actif total en monnaie canadienne de toutes les banques des Annexes A et B, y compris l'actif des filiales de prêts hypothécaires des banques - Revue de la Banque du Canada, tableau C-3.
- 2 Ce total comprend (actif en monnaie canadienne):
 - l'actif intermédiaire total, d'une valeur de \$52,305,423,000 - Statistique Canada 61-006, tableau 19;
 - l'actif SFM, d'une valeur de \$101,241,274,000 - Statistique Canada 61-006, tableau 23;
 - les caisses d'épargne-retraite des compagnies de fiducie, d'une valeur de \$651,225,000 - Statistique Canada 61-006, tableau 88.
- 3 Ce chiffre comprend (actif en monnaie canadienne):
 - l'actif total, d'une valeur de \$51,557,448,000 - Statistique Canada 61-006, tableau 106;
 - les caisses séparées, d'une valeur de \$8,905,264,000 - Statistique Canada 61-006, tableau 100.
- 4 Actif total des coopératives locales de crédit, d'après Statistique Canada 61-006, tableau 33.
Ce chiffre ne prend pas en compte l'actif des centrales d'épargne et de crédit.
- 5 Actif total en monnaie canadienne - Statistique Canada 61-006, tableau 114.
- 6 Actif total en monnaie canadienne - Statistique Canada 61-006, tableau 45.
- 7 Ce chiffre comprend:
 - l'actif total, d'une valeur de \$8,396,988,000 - Statistique Canada 61-006, tableau 119.
 - Ce chiffre est sous-évalué du fait de l'absence de données sur les fonds gérés par les courtiers en valeurs mobilières.
- 8 Actif total en monnaie canadienne de la Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal.
- 9 Actif total en monnaie canadienne - Statistique Canada 61-006, tableau 73.

ANNEXE C

PRODUITS ET SERVICES OFFERTS PAR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

PRODUITS ET SERVICES	INSTITUTIONS FINANCIÈRES	Coopératives de crédit	Courtiers en valeurs mobilières	Compagnies d'assurances provinciales	Compagnies d'assurances fédérales	Proposition de loi sur les banques d'épargne et les compagnies de fiducie du Canada	Compagnies de prêt provinciales	Compagnies de prêt fédérales	Compagnies de fiducie provinciales	Compagnies de fiducie fédérales	Banques	Banques (après révision)
Acceptation de dépôts		O	O	N	N	O	O	O	O	O	O	O
Comptes de chèques		O	L	N	N	O	O	O	O	O	O	O
Crédit aux entreprises		L	N	N	N	L	L	L	L	L	O	O
Hypothèque sur biens-fonds		O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
Coffrets de sûreté		O	O	N	N	O	O	O	O	O	O	O
Garde de valeurs		O	O	N	N	O	O	O	O	O	O	N
Certificats de placement garanti		N	N	N	N	O	N	N	O	O	N	O ¹
REÉR et REÉL		O	L	O ¹ N	O ¹ N	O	O	O	O	O	O	O
Administration de succession		N	N	N	N	O	N	N	O	O	N	N
Courtage de valeurs mobilières		N	O	N	N	N	N	N	N	N	L	L ²
Émission de polices d'assurance		N	N	O	O	N	N	N	N	N	N	N
Fonds mutuels		N	O	O	O	O	O	O	O	O	N	L ³
Courtage immobilier		N	N	N	N	O	O	O	O	O	N	N
Chèques de voyage		O	P	N	N	O	N	N	O	O	O	O
Crédit-bail		N	P	L	L	O	O	O	O	O	O	O
Services informatiques		N	O	O	O	L	L	L	L	O	L	L ⁴
Plans de paiement par carte de crédit		O	P	N	N	O	N	N	O	O	O	O
Gestion de portefeuille		N	O	O	O	O	L	L	O	O	L	L ⁵
Conseils de placement		N	O	O	O	O	O	O	O	O	N	N
Affacturation		N	P	N	N	N	N	N	N	N	O	O
Souscription		N	O	N	N	N	N	N	N	N	L	L ⁶
Fonctions de préposé aux registres et d'agent des transferts		N	N	N	N	O	N	N	O	O	P	N
Gestion de fonds d'amortissement et fonction de société de fiducie		N	O ¹ N	N	N	O	N	N	O	O	O ¹ N	O ¹ N
Contrats de placement		P	O	N	N	N	N	N	N	N	P	O
Services administratifs de consultation et gestion		P	O	N	L	P	P	P	P	P	P	L ⁷ N ⁷
Régime de placements en indexés		O	O	O	O	O	N	N	O	O	O	O

O: Oui

N: Non

P: Peut-être

L: Limité

1 à 7: Voir Annexe «C»

Source: Communication de la société-conseil Campbell, Godfrey et Lewis à la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Septembre 1983.

EXPLICATION DES RENVOIS

1. **Certificats de placements garantis:** les CPG sont émis par les filiales des banques et négociés par le réseau des succursales bancaires. Les reçus de dépôt à terme des banques sont comparables aux CPG.
2. **Courtage de valeurs mobilières:** une banque peut agir à titre de mandataire pour le compte d'un particulier ou d'une entreprise en exécutant un ordre non sollicité d'achat ou de vente de titres par l'intermédiaire d'un courtier inscrit. Une banque peut aussi agir à titre de mandant ou de mandataire, acheter et vendre des obligations, des débetures et d'autres titres de créance.
3. **Fonds mutuels:** une banque peut agir à titre de conseiller ou de gestionnaire d'un fonds de placement hypothécaire dans la mesure où la majorité des administrateurs et fiduciaires de ce dernier ne sont pas des dirigeants, administrateurs ou employés de la banque ou d'une société dans laquelle la banque détient plus de 10 p. 100 des actions avec droit de vote.
4. **Services informatiques:** une banque peut offrir certains services informatiques de nature bancaire à ses clients, dans la limite prescrite par les règlements.
5. **Gestion de portefeuille:** hormis les cas de cautionnement bancaire ou de gestion de fonds de pension, une banque ne peut pas, directement ou indirectement, se présenter comme exerçant ou exercer des activités de gestion de portefeuille au Canada.
6. **Prise ferme:** une banque peut souscrire des titres ou faire partie d'un syndicat de placement de titres émis par le gouvernement fédéral, un gouvernement provincial ou une administration municipale du Canada, par une entreprise de services publics appartenant à ces gouvernements ou administrations, par un conseil ou une commission gouvernementale, par des organismes internationaux dont fait partie le Canada et par des compagnies affiliées autorisées de la banque lorsque celle-ci cautionne l'émission.

Une banque peut faire partie d'un syndicat de placements en vue de souscrire des titres émis par une société autre que la banque.

7. **Services administratifs de consultation et gestion:** en vertu de la Loi sur les banques, une banque peut agir à titre de conseiller ou de gestionnaire d'une fiducie de placements immobiliers, d'une société de placements hypothécaires ou d'un fonds de placements hypothécaires, dans la mesure où la majorité des administrateurs ou fiduciaires de ces compagnies ne sont pas des administrateurs, dirigeants ou employés de la banque ou d'une société dans laquelle la banque détient plus de 10 p. 100 des actions avec droit de vote.

abc

L'Association des banquiers canadiens

L'INDUSTRIE DES SERVICES FINANCIERS:
AGIR DANS L'INTÉRÊT DU PUBLIC

JUILLET 1985

Remarques préliminaires

Le secteur des services financiers a subi des transformations considérables ces dernières années sous l'influence conjuguée de l'avènement de nouvelles techniques, de l'instabilité des taux d'intérêt, des pressions internationales et de la demande des consommateurs. Face à cette évolution accélérée, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se sont penchés sur les moyens d'adapter la législation à cette restructuration en cours des marchés financiers.

C'est ainsi que le gouvernement fédéral a publié récemment un document intitulé: "La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer". Ce document, ou livre vert comme on l'appelle fréquemment, soulève une multitude de questions importantes touchant la structure du système financier canadien et formule un certain nombre de propositions tendant à remodeler cette structure pour le plus grand profit des consommateurs canadiens. En qualité de représentant des principales institutions de dépôt et de crédit du Canada, l'Association des banquiers canadiens (ABC) se réjouit de pouvoir contribuer à ce processus.

Les propositions du livre vert s'articulent autour de quatre grandes orientations:

1. élargir les pouvoirs des institutions financières non bancaires en leur permettant d'étendre leur activité à de nouveaux marchés, sous réserve que cette diversification s'effectue par le biais d'une société de portefeuille financière; celle-ci pourrait appartenir à une seule personne ou à un petit nombre d'individus;
2. empêcher les principales banques canadiennes et toutes les banques appartenant à des intérêts étrangers d'élargir leur gamme de services;

3. permettre à des particuliers de posséder des institutions financières, notamment une banque, parallèlement à des sociétés de production ou de vente de biens industriels tels que bois de charpente, acier et immeubles; ces regroupements se produisent déjà dans une certaine mesure, mais les propositions auraient pour effet d'encourager la formation de "conglomérats de sociétés industrielles et financières" et leur permettraient d'étendre leur emprise sur une nouvelle catégorie de banque dite banque de l'Annexe C;
- 4) prévenir le risque de pratiques abusives de la part des sociétés de portefeuille financières en édictant des règles et des normes de surveillance rigoureuses et de portée étendue plutôt qu'en limitant le droit de propriété.

D'une manière générale, le secteur bancaire est favorable au principe de la société de portefeuille financière. Il considère, cependant, que les propositions du livre vert contiennent un certain nombre de failles qu'il importe de corriger si l'on veut améliorer le fonctionnement du système financier au profit de tous les Canadiens, ce qui, d'ailleurs, devrait être le seul objectif d'une révision de la législation financière.

À notre avis, les modifications à la législation et à la réglementation financières ne doivent pas avoir pour but d'avantager une partie du secteur financier par rapport à une autre, mais doivent être motivées uniquement par le souci de servir l'intérêt du public.

Intérêt du public

Quel est l'intérêt du public? Pour répondre à cette question, l'ABC a demandé récemment à un institut de sondage indépendant d'effectuer une enquête d'opinion auprès des Canadiens. Les résultats de cette enquête montrent que

le public souhaite qu'on améliore la commodité d'accès, le service et la protection offerts aux consommateurs en mettant en place un système financier plus concurrentiel et plus efficace. La plupart des opinions et des besoins exprimés par les personnes interrogées font écho aux neuf principes énoncés par le ministre d'État aux Finances dans son livre vert. Ces principes, qui sous-tendent les propositions du gouvernement, rencontrent l'adhésion unanime des banques.

Un des principaux sujets de préoccupation du public a trait à la santé et à la stabilité du système financier, ce qui ne saurait surprendre étant donné le nombre de faillites financières survenues ces dernières années. Si 85 p. 100 des Canadiens interrogés considèrent que le système bancaire canadien présente toutes les garanties de sécurité, en revanche, la stabilité est citée immédiatement après les taux d'intérêt en réponse à la question: "Quel est l'aspect le plus préoccupant du système bancaire?"

Ceci dit, une des conclusions frappantes qui se dégagent de l'enquête d'opinion est celle-ci: les Canadiens souhaitent clairement que toutes les institutions financières sans exception, y compris les banques à charte, bénéficient à part entière de la réforme du système financier canadien. Parmi les personnes interrogées qui se sont prononcées sur cette question, deux sur trois se sont déclarées favorables à l'élargissement des pouvoirs accordés aux banques. Par conséquent, la proposition du livre vert tendant à donner une avance aux sociétés de fiducie et de prêt et aux gros conglomérats financiers en différant les changements prévus pour les grandes banques à charte, semble aller à l'encontre de l'opinion d'une vaste majorité de citoyens de notre pays.

Cette opinion majoritaire s'explique aisément: en traitant sur un pied d'égalité toutes les institutions financières, y compris les banques, on accorde du même coup un traitement équitable à tous les Canadiens, puisque les banques sont les principales institutions financières à desservir les Canadiens où qu'ils vivent. Il est important, en effet, de s'assurer que certaines localités canadiennes ne soient pas favorisées par rapport à d'autres, et qu'une restructuration du système financier profite au plus grand nombre possible de consommateurs. Or, cet objectif ne peut être atteint qu'en accordant simultanément les mêmes pouvoirs élargis à toutes les institutions financières. Comme beaucoup de Canadiens habitent des localités desservies exclusivement par des banques (voir Tableau 1, page 8), le gouvernement, à moins de modifier ses propositions et de permettre aux banques de se diversifier par le biais d'une société de portefeuille financière, privera ces consommateurs de l'égalité d'accès aux avantages qu'il entend accorder.

À la nécessité de préserver la santé et la stabilité du système financier s'ajoute le besoin de réglementer rigoureusement la partie "dépôts" (c'est-à-dire "passif") du bilan. Comme le reconnaît le ministre, la protection des déposants est un élément crucial de tout processus de restructuration du système financier. C'est pourquoi, nous considérons que le récent rapport du comité d'étude de la Société d'assurance-dépôts du Canada (le "rapport Wyman") fait partie intégrante du processus de discussion amorcé par le livre vert et prolonge la réflexion de celui-ci sur la question de la réglementation de la fonction dépôt des institutions financières.

Avant de procéder à toute restructuration du système financier canadien, il nous paraît indispensable de mettre en place de nouvelles modalités d'assurance-dépôts si l'on veut éviter les difficultés des dernières années. De même, la S.A.D.C. n'assurant pas tous les déposants, une collaboration s'impose entre les gouvernements fédéral et provinciaux afin d'établir une législation complémentaire pour les institutions sous contrôle provincial telles que les coopératives de crédit.

La solution proposée par le livre vert sert-elle adéquatement les intérêts des Canadiens?

Le document d'étude représente un pas dans la bonne direction mais pêche par certains côtés. Nous nous réjouissons tout particulièrement de voir que le gouvernement prend acte de l'estompage des barrières entre les diverses catégories de services financiers. Nous saluons également les initiatives visant à stimuler la concurrence en encourageant la venue de nouveaux acteurs sur le marché des services financiers. Nous pensons, toutefois, que les propositions renferment un certain nombre de failles dont le gouvernement doit tenir compte s'il veut répondre aux besoins de la majorité des Canadiens et réaliser les objectifs qu'il s'est fixés.

Nous voyons quatre grandes failles dans les propositions:

1. L'exclusion des principales banques canadiennes et des banques étrangères privera un grand nombre de Canadiens des avantages éventuels du projet de réforme pour les raisons déjà citées et que nous développons ci-dessous.
2. La décision de continuer à tolérer, voire d'encourager, la poursuite d'activités industrielles et financières au sein d'une même organisation va à l'encontre de l'intérêt public.

3. Les propositions font trop largement appel au législateur et aux dispositifs de réglementation pour prévenir les abus, au lieu de s'appuyer sur un mélange de mécanismes incluant la dispersion de la propriété, la réglementation, le renforcement de la direction interne et des mesures propres à favoriser la discipline de marché (exemple: la coassurance des dépôts).
4. Le document d'étude omet de signaler l'importance de mettre en place un dispositif de protection adéquat des déposants avant de procéder à une réforme en profondeur du système financier. Il est réconfortant de constater que le ministre a depuis manifesté son intention d'accorder la priorité à une réforme du régime d'assurance-dépôts.

Examinons ces points plus en détail.

1. Exclusion des banques

a) Promotion de la concurrence, de l'innovation et de l'efficacité

C'est là un des principaux objectifs déclarés du document d'étude et l'un des plus importants à notre avis. Les propositions risquent d'accroître le nombre d'institutions opérant sur l'important marché du crédit aux entreprises dans les grands centres urbains, alors que ce marché est déjà le plus concurrentiel du secteur. En revanche, elles ne permettront pas d'accroître de manière significative la concurrence sur les marchés qui en ont le plus besoin (notamment les marchés bancaires de la souscription d'émissions et du placement), ni d'élargir la gamme de services financiers aisément accessibles aux nombreuses petites localités du Canada. Certains conglomérats financiers existants ont déjà

manifesté leur intention de se concentrer sur les grandes et moyennes entreprises des principaux centres urbains. Nul doute qu'un projet de restructuration du secteur devrait viser à stimuler la concurrence sur tous les marchés.

Par ailleurs, les propositions, dans leur formulation actuelle, ne permettront guère d'améliorer l'efficacité et la compétitivité des petites entreprises et exploitations agricoles, dont beaucoup se verront privées des facilités d'accès à un éventail complet de services financiers.

b) Accès du public

À l'extérieur des grands centres urbains, environ 750 localités canadiennes représentant quelque un million et demi de personnes sont desservies par des banques à l'exclusion de toute autre institution financière (voir Tableau 1, page 8). Dans les grandes villes elles-mêmes, l'enquête d'opinion déjà citée montre qu'une vaste majorité de consommateurs préfère traiter avec les banques plutôt qu'avec d'autres institutions financières (environ 70 p. 100 de la population des localités de 100,000 habitants et plus traitent principalement avec des banques). En empêchant les banques d'élargir leur gamme de services au même titre que les autres institutions financières, les propositions auraient pour effet d'incommoder de nombreux consommateurs urbains et de restreindre les services offerts à un million et demi de Canadiens.

TABLEAU 1
LOCALITÉS CANADIENNES DESSERVIES
EXCLUSIVEMENT PAR DES BANQUES

<u>Région</u>	<u>Localités desservies uniquement par des banques¹</u>	<u>Population des localités desservies uniquement par des banques²</u>	
		<u>Nombre d'habitants³</u>	<u>Pourcentage de la population provinciale</u>
<u>Région de l'Atlantique</u>			
TERRE-NEUVE	72	204,393	(36.0%)
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	7	4,498	(3.7%)
NOUVELLE-ÉCOSSE	47	111,392	(13.1%)
NOUVEAU-BRUNSWICK	33	75,722	(10.9%)
<u>Région du centre</u>			
QUÉBEC	41	147,721	(2.3%)
ONTARIO	307	539,826	(6.3%)
<u>Région de l'Ouest</u>			
MANITOBA	39	52,686	(5.1%)
SASKATCHEWAN	62	35,056	(3.6%)
ALBERTA	90	105,504	(4.7%)
COLOMBIE-BRITANNIQUE	38	129,808	(4.7%)
<u>Territoires</u>			
YUKON	7	18,843	(81.4%)
TERRITOIRES DU NORD-OUEST	<u>9</u>	<u>42,332</u>	<u>(92.6%)</u>
TOTAL	752	1,467,781	(6.0%)

REMARQUES: ¹ Ces chiffres concernent les collectivités où n'existe aucune des formes d'institution financière suivantes: caisses de crédit, caisses populaires, compagnies d'assurance, sociétés de fiducie et de prêt ou firmes de courtage en valeurs mobilières.

² Ces chiffres sous-estiment le nombre total de Canadiens desservis uniquement par des banques, car ils ne prennent pas en compte les collectivités rurales jouxtant une localité dotée d'une banque et utilisant les services de celle-ci. En outre, une douzaine de localités desservies uniquement par des banques ont été intégrées, lors du recensement, à des agglomérations plus importantes et ne figurent donc pas dans ce tableau.

³ Chiffres fournis par le recensement fédéral de 1981

Source: Annuaire de l'ACP et rapport annuels des banques

c) Compétitivité internationale

Les grandes banques à charte du Canada figurent parmi les rares sociétés canadiennes à jouir d'une position concurrentielle sur les marchés globaux. Les propositions du livre vert entraîneraient une perte de compétitivité pour les banques au plan international en érodant la base qu'elles se sont acquise sur le marché intérieur, laquelle conditionne leurs succès sur les marchés internationaux. Les propositions, en effet, stimuleront la concurrence sur le marché intérieur tout en interdisant aux banques l'accès à d'autres segments du marché. L'affaiblissement de la position internationale des banques pourrait se traduire, entre autres, par une réduction des services financiers internationaux offerts aux Canadiens ou par une augmentation du coût de prestation de ces services. En outre, la proposition tendant à interdire aux banques étrangères l'accès à un marché plus large au Canada risquerait d'entraîner une limitation réciproque de l'activité des banques canadiennes sur les marchés étrangers. Ni l'une ni l'autre de ces conséquences ne serait dans l'intérêt du public.

d) Craintes suscitées par une éventuelle concentration du pouvoir

Pourquoi le livre vert propose-t-il de limiter la capacité des banques de faire concurrence et d'offrir de nouveaux services aux consommateurs essentiellement desservis par des banques? Sans justifier explicitement sa décision d'exclure les banques, le document d'étude

laisse entendre néanmoins diverses raisons possibles. Bon nombre d'entre elles semblent s'appuyer sur l'argument suivant: les pouvoirs des banques ont été modifiés plus souvent que ceux des institutions financières non bancaires, au bénéfice des premières et au détriment des secondes. S'il est vrai que la législation bancaire a fait l'objet de modifications plus fréquentes (la Loi sur les banques prévoit une révision tous les dix ans), ces modifications n'ont pas toujours été dans le sens d'un élargissement des pouvoirs. En fait, les banques ont vu leurs pouvoirs décroître en 1980.

Côté rentabilité, les grosses sociétés de fiducie ont affiché ces dernières années, sur le marché canadien, un rendement supérieur à celui des grandes banques. Ce phénomène est bien connu des analystes financiers qui ont noté que la proposition du livre vert d'exclure les banques du processus aurait pour effet de nuire encore davantage à la rentabilité des banques et à leur position internationale.

Comme le document d'étude n'avance aucune justification formelle pour étayer sa décision d'exclure les banques, nous en sommes réduits à supposer que le gouvernement craint une concentration du pouvoir, et ce, malgré l'affirmation du livre vert selon laquelle "il n'y a pas lieu de s'inquiéter de la concentration du pouvoir dans le secteur des services financiers". Le public canadien partage ce dernier point de vue puisque 37 p. 100 seulement des personnes interrogées pensent que les banques ont atteint une taille trop importante et 60 p. 100 environ considèrent qu'on devrait permettre aux

banques d'offrir de nouveaux services financiers afin de stimuler la concurrence et de faciliter l'accès à un large éventail de produits. Nous avons abouti aux mêmes conclusions dans notre mémoire sur la concentration du pouvoir réalisé en mars 1985.

En outre, certains conglomérats existants constitués autour d'une société de portefeuille ont atteint des dimensions comparables à celles des plus grosses banques et sont de taille à rivaliser avec ces dernières. Or, les propositions du document d'étude pourraient augmenter encore la taille de ces conglomérats, dont beaucoup appartiennent à des particuliers ou à des familles.

2) Regroupement des activités industrielles et financières

La formule de la société de portefeuille proposée permettrait le panachage des fonctions industrielles et financières, autrement dit, permettrait à un même groupe d'offrir à la fois des produits industriels et des services financiers. C'est là une dérogation importante dans notre pays par rapport à la règle imposée traditionnellement aux banques.

Nous pensons que cette fusion des fonctions financières et non financières n'est pas souhaitable car elle minerait la confiance que les Canadiens placent dans leur système financier. Contrairement aux sociétés industrielles, les institutions financières sont fortement tributaires des fonds qu'elles "empruntent" aux déposants pour financer leurs activités.

En autorisant les alliances entre les secteurs industriel et financier, on crée le risque que des actionnaires majoritaires peu scrupuleux cherchent à favoriser leurs intérêts dans l'industrie en prélevant des fonds sur les dépôts de leurs sociétés financières au détriment des déposants et des petits actionnaires de la société. Ce comportement intéressé, cette propension à conclure des "transactions intéressées", comme on les appelle, ont d'autant plus de chances d'apparaître que la société est fermée, et ont provoqué maintes faillites de sociétés de fiducie au Canada ces dernières années. C'est pourquoi, les législateurs s'opposent en général à une telle fusion des fonctions, position que partage le milieu bancaire.

Les transactions intéressées que nous venons de décrire sont à distinguer des conflits d'intérêts, lesquels se produisent lorsqu'une institution financière unique regroupe plusieurs fonctions différentes et parfois incompatibles sous un même toit. Qui dit conflits d'intérêts dit conflits entre les intérêts de deux groupes rivaux, et que, dans son propre intérêt, la société doit régler d'une manière équitable. Les conflits d'intérêts diffèrent donc des transactions intéressées puisque, dans ce dernier cas, les intérêts de la société sont toujours secondaires par rapport à ceux du ou des actionnaires majoritaires.

Cette interdiction des alliances entre les secteurs industriel et financier pourrait souffrir une exception lorsqu'il s'agit de services étroitement apparentés, qui constituent une excroissance naturelle de l'activité principale de la société. Ainsi, l'octroi de crédit par les détaillants et les constructeurs automobiles est un service

financier auxiliaire et, à ce titre, on devrait continuer à en autoriser la prestation. De même, on devrait permettre aux banques d'offrir des services auxiliaires des services bancaires, par exemple des services informatiques. Les services auxiliaires de ce genre profitent au public sans susciter le risque de transactions intéressées.

3) Réglementation ou restriction de la participation

En principe, nul ne peut posséder actuellement plus de 10 p. 100 d'une banque. Il n'en va pas de même de la participation dans les institutions financières non bancaires. Lors du récent sondage auquel nous avons fait allusion précédemment, une majorité de Canadiens s'est déclarée favorable à une limitation du droit de propriété tant dans les banques que dans les institutions financières non bancaires (voir Tableau 2, page 14). La raison en est évidente: malgré tous les efforts des pouvoirs publics, il est irréaliste d'attendre de leur part qu'ils puissent repérer et combattre tous les cas de comportement abusif avant qu'ils n'engendrent des problèmes. C'est pourquoi il est beaucoup plus efficace de s'attaquer à la source des transactions intéressées, en particulier aux situations dans lesquelles la participation d'un actionnaire lui permet d'exercer une influence significative sur la conduite de l'entreprise.

En conséquence, nous formulons les recommandations suivantes:

- (i) L'idéal serait qu'on limite la participation au niveau de la société de portefeuille financière. Cette mesure permettrait de réduire notablement à la fois

les risques de transactions intéressées et le risque d'une concentration du pouvoir entre les mains de quelques individus.

- (ii) Dans le cas des banques de l'Annexe A (à propriété étendue) et de leurs sociétés de portefeuille financières, nous préconisons le maintien des limites actuelles du droit de propriété.
- (iii) Dans le cas des autres institutions, nous reconnaissons qu'il peut être difficile, en pratique, d'appliquer à toutes la même règle de 10 p. 100. Toutefois, pour que la banque de l'Annexe C affiliée à une société de portefeuille financière jouisse des mêmes pouvoirs et soit assujettie aux mêmes règles que les banques de l'Annexe A, il importe que la société de portefeuille financière à laquelle appartient cette banque se plie aux mêmes règles de participation que celles qui régissent les banques de l'Annexe A.
- (iv) Les sociétés de portefeuille financières (et leurs filiales) qui décident de conserver la structure participative de type fermé doivent être soumises à des règles plus strictes que les sociétés ouvertes en raison des risques plus grands de transactions intéressées.

4. Protection des déposants

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les questions soulevées dans le livre vert doivent être examinées en

liaison avec celles développées dans le rapport Wyman. Nous nous réjouissons des déclarations récentes du ministre selon lesquelles le gouvernement envisage de renforcer le régime d'assurance-dépôts avant de mettre en oeuvre les propositions du livre vert.

Conclusion

Le livre vert marque une rupture avec le passé sur le plan de la réglementation financière. En reconnaissant et en tentant de maîtriser la restructuration financière déjà amorcée, il accomplit un pas non négligeable dans la bonne direction.

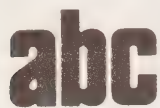
Nous relevons toutefois quatre grands points qui ne nous paraissent pas survivre au mieux l'intérêt des Canadiens:

- la décision d'exclure les banques du processus, alors qu'elles sont les plus aptes à offrir de nouveaux services à la majorité des citoyens canadiens;
- la décision de tolérer les participations croisées importantes dans les sociétés industrielles et financières, ce qui accroît les risques d'utilisation abusive des fonds des déposants;
- la décision de lutter contre les comportements abusifs par la mise en place d'un dispositif de réglementation complexe plutôt que par un dosage équilibré de restrictions au droit de propriété, de règlements et de mécanismes renforcés de direction interne;

- le fait que le document néglige de souligner la nécessité de réviser en priorité le régime d'assurance-dépôts.

Les vues exprimées dans ce mémoire ont un caractère provisoire et pourront faire l'objet de plus amples développements ou de mises au point après examen des documents de publication récente: le document technique faisant suite au livre vert et le rapport Wyman.

On trouvera un exposé complet du point de vue exprimé ici dans le mémoire que l'ABC a déposé devant le Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques à la Chambre des communes, et qui s'intitule: "Observations provisoires à propos du document: La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer". On peut obtenir copie de ce mémoire édité en français et en anglais.



L'Association des banquiers canadiens

OBSERVATIONS PROVISOIRES

À PROPOS DU DOCUMENT:

"LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA:
PROPOSITIONS À CONSIDÉRER"

JUILLET 1985

TABLE DES MATIÈRESPage

	POINTS SAILLANTS	
I	REMARQUES PRÉLIMINAIRES	
II	COMMENT LE LIVRE VERT PROPOSE-T-IL D'ATTEINDRE SES OBJECTIFS?	
III	Y A-T-IL UNE JUSTIFICATION À VOULOIR EMPÊCHER LES BANQUES D'OFFRIR UNE GAMME ÉLARGIE DE SERVICES À TOUS LES CANADIENS?	
IV	LA SOLUTION PROPOSÉE PAR LE LIVRE VERT SERT-ELLE ADÉQUATEMENT LES INTÉRÊTS DES CANADIENS?	
	1. Est-ce que les propositions vont bénéficier à tous les consommateurs canadiens?	
	2. Est-ce que les propositions vont promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité?	
	3. Est-ce que les propositions vont améliorer la compétitivité internationale?	
	4. Est-ce que les propositions vont préserver la santé et la sécurité du système financier?	
V	COMMENT POURRAIT-ON AMÉLIORER LES PROPOSITIONS DE PRINCIPE GÉNÉRALES DU LIVRE VERT AU PROFIT DES CONSUMMATEURS?	
VI	COMMENT POURRAIT-ON AMÉLIORER LES PROPOSITIONS DE PRINCIPE PARTICULIÈRES DU LIVRE VERT AU PROFIT DES CONSUMMATEURS?	
	1. Propositions en matière de diversification	
	a) Formule de la société de portefeuille financière.	
	b) Proposition de constitution de banques de l'annexe C	
	c) Établissement de réseaux	
	2. Propositions en matière de surveillance	
	a) Transactions intéressées - Propriété	
	(i) Conglomérats de sociétés immobilières et financières	
	(ii) Propriété - Transactions intéressées.	
	b) Conflits d'intérêts liés à la fusion des fonctions financières	
	c) Assurance-dépôts	
	d) Application des règlements - Surveillance	

TABLE DES MATIÈRES (Suite)

	<u>Page</u>
3. Autres propositions	
a) Méthode de réglementation	
b) Participation étrangère sur les marchés financiers intérieurs	
c) Harmonisation fédérale-provinciale	
d) Obligation de maintenir des réserves primaires	
VII CONCLUSIONS	
ANNEXES	

POINTS SAILLANTS

- Le présent mémoire expose le point de vue provisoire de l'ensemble du secteur bancaire sur les propositions du rapport fédéral intitulé: La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer (Document d'étude ou livre vert).
- Le livre vert marque une rupture avec le passé sur le plan de la réglementation financière. Abandonnant la structure traditionnelle à "quatre piliers" des marchés financiers, il reconnaît que les services financiers sont de plus en plus offerts aux consommateurs sous forme de "programme global" et que cette tendance est irréversible.
- Il reconnaît également, avec raison, que le gouvernement a le devoir de "maîtriser" cette tendance pour s'assurer qu'elle profite à tous les consommateurs. À cette fin, il énonce neuf principes dont le gouvernement compte s'inspirer pour élaborer une réglementation des marchés financiers, principes qui rencontrent l'adhésion unanime des banques.
- Bon nombre des propositions contenues dans le livre vert ne nous paraissent pas, cependant, aller dans le sens des objectifs énoncés, ni, ce qui est plus grave, servir adéquatement l'intérêt public. Nous sommes particulièrement préoccupés par les propositions ci-après.

1. La proposition visant à empêcher les grandes banques canadiennes et étrangères d'élargir leur gamme de services financiers offerts au public.

Cette proposition, outre son caractère anticoncurrentiel, désavantagerait gravement les quelque un million et demi de Canadiens qui vivent actuellement dans plus de 750 collectivités rurales desservies exclusivement par des banques et qui se verraient ainsi privés de l'accès à un éventail complet de services financiers. Elle priverait également les Canadiens vivant en milieu urbain, dont la majorité font affaire avec des banques, des facilités d'accès à un supermarché financier.

2. La proposition visant à tolérer, voire à encourager, les regroupements d'intérêts entre le secteur financier et le secteur "industriel" ou "producteur de biens" de l'économie.

Comme l'expérience le démontre, les conglomérats de sociétés immobilières et financières engendrent des risques exceptionnels de "transactions intéressées", lesquelles, lorsque mises à profit, peuvent saper gravement la stabilité du système financier.

3. La proposition visant à lutter contre les transactions intéressées et à limiter les conflits d'intérêts par l'instauration de règles plutôt que par l'imposition d'un ensemble de règlements, de restrictions au droit de propriété d'une direction interne plus forte, et de mesures propres à rehausser la discipline du marché, telle que la coassurance.
- Outre ces principaux sujets de préoccupation, les banques sont déçues également de constater que le livre vert n'insiste pas suffisamment sur la nécessité d'une protection adéquate des fonds des déposants de tous les intermédiaires financiers. Ceci ne contribue certainement pas à la stabilité du système financier. A titre d'exemple, le livre vert ne formule aucune proposition tendant à réglementer et à surveiller les activités de dépôt croissantes des institutions financières non bancaires.
- En revanche, le rapport Wyman publié récemment formule des propositions de ce genre à l'intention des membres de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). Aussi considérons-nous ce rapport comme complémentaire du livre vert. Toutefois, nous aimerions que le gouvernement fédéral collabore avec les provinces afin d'assurer que toutes les institutions, et non pas seulement celles qui sont membres de la SADC, soient soumises à des normes de surveillance comparables.
- En outre, pour élargir les propositions du livre vert de manière à ce qu'elles profitent pleinement à tous les Canadiens, nous formulons les principales recommandations suivantes :
 1. que le gouvernement introduise des modifications consécutives à la Loi sur les banques, à l'occasion du processus de révision des autres lois financières; ces modifications auraient pour but de permettre à toutes les banques d'élargir leur gamme de services financiers offerts au public, à la fois directement et par la conclusion d'ententes de réseau;
 2. que le gouvernement adopte une position ferme vis-à-vis des regroupements d'intérêts industriels et financiers en interdisant à l'avenir les participations croisées importantes entre le secteur industriel et le secteur financier, et en démantelant les conglomérats de sociétés immobilières et financières existants sur une période allant de dix à quinze ans; cette interdiction ne devrait pas s'appliquer cependant aux entreprises du secteur immobilier qui offrent des services financiers auxiliaires profitant au public, et vice-versa;
 3. que la réglementation adoptée, le cas échéant, pour lutter contre les transactions intéressées et les conflits d'intérêts s'applique principalement aux institutions à capital fermé qui, selon l'expérience, sont les plus exposées à ce genre de risque;

4. qu'au lieu de s'appuyer exclusivement sur une réglementation pour limiter les transactions intéressées et les conflits d'intérêts, on adopte une solution plus "équilibrée" fondée sur un dosage minutieux de restrictions du droit de propriété, de règlements, de direction interne renforcée et de coassurance; à cet égard, nous recommandons plus précisément que les nouvelles banques de l'Annexe C dont le livre vert propose la création, dans la mesure où elles sont assujetties aux mêmes règles que les banques de l'Annexe A, se plient également aux règles de participation qui régissent ces dernières : règle de participation intérieure de 10 p. 100 et règle de participation étrangère de 10 et 25 p. 100;
5. enfin, que la mise en oeuvre des propositions fédérales du livre vert soit précédée d'une réforme du régime d'assurance-dépôts et d'un renforcement des normes de surveillance.

I REMARQUES PRÉLIMINAIRES

L'Association des banquiers canadiens (ABC), qui représente les 71 banques canadiennes et étrangères du Canada, se réjouit de pouvoir donner son point de vue sur les propositions contenues dans le document d'étude du gouvernement fédéral: La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer (Livre vert). A titre de participants majeurs des activités des marchés financiers canadiens et d'employeurs très importants au Canada, nos membres et nos clients sont vitalement concernés par les propositions du livre vert visant des changements à la réglementation, et nous sommes heureux de l'occasion qui nous est donnée d'exprimer publiquement notre point de vue. Ce document d'étude est l'aboutissement d'un long processus de délibération au sein du Comité consultatif Dimma. Il vient à point nommé, dans la mesure où le secteur canadien des services financiers ayant évolué rapidement ces dernières années vers une plus grande intégration des marchés, la législation a pris un sérieux retard dans ce domaine et doit être modernisée d'urgence si l'on veut que cette tendance soit maîtrisée au profit de tous les Canadiens.

À cette fin, le document d'étude propose une série de principes foncièrement sains dont le Gouvernement compte s'inspirer pour élaborer une réglementation du secteur financier (page 1). Ces principes sont les suivants:

1. améliorer la protection du consommateur;
2. contrôler rigoureusement les transactions intéressées;
3. prévenir les abus éventuels dus aux conflits d'intérêts;
4. promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité;
5. accroître la commodité et les possibilités de choix pour le consommateur;

6. élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises;
7. assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier;
8. promouvoir la compétitivité internationale et la croissance économique intérieure;
9. promouvoir l'harmonisation des politiques réglementaires fédérale et provinciales.

Ces principes visent incontestablement à améliorer la commodité, le service et la protection offerts au consommateur par l'établissement d'un système financier plus compétitif et plus efficace. À ce titre, ils recueillent l'adhésion unanime des banques. Nous prenons pour acquis cependant que ces principes sont énumérés sans ordre de préférence et ne reflètent aucunement les priorités du Gouvernement. Toutefois, nous nous serions attendus à ce que le principe de santé et de stabilité figure au premier rang des objectifs de la réforme et nous présumons que si le Gouvernement avait voulu établir un ordre de priorité, il aurait considéré d'abord cet objectif, ainsi que celui d'une concurrence accrue et de la croissance économique intérieure.

Ceci dit, nous ne pouvons qu'être d'accord avec les principes eux-mêmes adoptés par le Gouvernement. Nous y ajouterions cependant le principe de "l'égalité de traitement" pour les Canadiens de toutes les collectivités que compte le pays. Ce principe est essentiel pour s'assurer que la réglementation ne favorise pas certaines collectivités canadiennes au détriment d'autres localités, et que la restructuration du système financier bénéficie réellement à tous les consommateurs en développant la concurrence et en élargissant l'accès aux services financiers.

À notre avis, l'application de ce principe exige une approche égalitaire de la réglementation qui produirait des pouvoirs élargis égaux et réciproques simultanément pour toutes les institutions financières.

À cet égard, nous voyons une lacune dans les propositions du livre vert qui, bien que concourant de multiples façons à la réalisation des objectifs de réforme du Gouvernement, doivent aller encore plus loin pour faire en sorte que la réforme de la réglementation bénéficie à tous les Canadiens. En leur forme actuelle, les propositions du livre vert privilégient les grands centres urbains et délaissent, par conséquent, la fraction importante de consommateurs, exploitants agricoles et petits entrepreneurs canadiens qui vivent à l'écart des agglomérations principales. En outre, ces propositions ne servent pas pleinement les objectifs déclarés du Gouvernement: accroissement de la compétitivité sur les marchés financiers et amélioration de la solvabilité et de la stabilité. Par exemple, l'élargissement des pouvoirs détenus par les institutions non bancaires que le Gouvernement propose pourrait déstabiliser le système financier s'il ne s'accompagne pas de l'instauration d'un régime permettant de contrôler de manière efficace et régulière la fonction de dépôts en expansion de ces établissements.

Nous constatons toutefois avec plaisir que, selon le rapport Wyman publié récemment (Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation), les activités relatives aux dépôts doivent être mieux réglementées. Par exemple, ce rapport suggère l'adoption de normes de contrôle réglementaire qui soient uniformes et s'appliquent à toutes les institutions membres de la S.A.D.C.

Nous étudions présentement cette dernière recommandation ainsi que plusieurs autres du Rapport Wyman et nous ferons d'autres commentaires à leur égard lorsque notre étude sera terminée. Toutefois, nous recommandons instamment au gouvernement fédéral de collaborer avec les provinces afin d'assurer la compatibilité entre les normes de contrôle réglementaire s'appliquant à toutes les institutions de dépôt, y compris celles qui ne sont pas assurées par le biais de la S.A.D.C., et peu importe l'autorité sous laquelle elles ont été constituées.

Entre autres, les caisses de crédit et les caisses populaires, les compagnies d'assurance et les firmes de courtage en valeurs mobilières, dont un grand nombre ont été constituées sous le régime de lois provinciales, ne sont pas membres de la S.A.D.C. et ne seraient donc pas touchées par le cadre de contrôle réglementaire proposé dans le rapport Wyman. Un grand nombre de ces institutions profitent des avantages qu'offre l'adhésion à l'Association canadienne des paiements, mais échappent à la nécessité de suivre des normes de contrôle réglementaire comparables à celles qui régissent les activités des banques. Cette situation nuit à l'intérêt du public, qui devrait avoir l'assurance que des normes communes s'appliquent à toutes les institutions de dépôts. Cet objectif ne peut être atteint que grâce à une collaboration entre les hauts fonctionnaires des administrations fédérale et provinciales; par conséquent, nous recommandons fortement que le dialogue soit amorcé le plus tôt possible entre ces deux paliers de gouvernement afin d'établir une approche commune en matière de contrôle et d'uniformiser les autres aspects de la réglementation.

C'est en pensant à l'intérêt public que nous avons formulé les recommandations figurant dans le présent rapport. En conseillant de modifier les propositions du livre vert, nous élargissons la démarche du Gouvernement pour la faire cadrer davantage avec l'intérêt public et les principes directeurs du document en question, que nous approuvons entièrement. Nos recommandations, qui figurent aux sections V et VI du présent mémoire, auraient pour effet:

1. de placer tous les Canadiens, quelles que soient la région et la localité, sur un "pied d'égalité" en offrant à tous l'accès à l'éventail le plus large possible de services financiers nationaux et internationaux et ce, au plus bas prix possible;
2. d'améliorer la stabilité et la compétitivité du secteur financier canadien;
3. de réduire la possibilité, présente en l'état actuel des propositions, d'une concentration déséquilibrée du pouvoir économique entre les mains de quelques individus ou entreprises.

Les changements que nous préconisons font suite à une demande du ministre McDougall qui a sollicité notre avis sur certaines recommandations particulières, et n'altèrent en rien les "principes non négociables" du livre vert.

Afin de communiquer le plus tôt possible le point de vue de notre secteur sur les initiatives du Gouvernement en matière de politique générale, nous présentons ce mémoire sans avoir eu la possibilité d'examiner à fond le supplément technique du livre vert (document technique). C'est pourquoi, les opinions exprimées ici n'ont qu'un caractère provisoire et pourront faire l'objet de modifications

dans un mémoire ultérieur présenté par l'ABC en réponse aux propositions techniques du Gouvernement. Ces opinions préliminaires sont entérinées par toutes les banques des annexes A et B, et structurées de manière à répondre aux questions clefs suivantes:

- Comment le livre vert propose-t-il d'atteindre ses objectifs?
- Y a-t-il une justification à vouloir empêcher les banques d'offrir une gamme élargie de services à tous les Canadiens?
- La solution proposée par le livre vert sert-elle adéquatement les intérêts des Canadiens?
- Comment pourrait-on améliorer les propositions de principe générales du livre vert au profit des consommateurs?
- Comment pourrait-on améliorer les propositions de principe particulières du livre vert au profit des consommateurs?

II COMMENT LE LIVRE VERT PROPOSE-T-IL D'ATTEINDRE SES OBJECTIFS?

Le document d'étude énonce une série de propositions devant lui permettre d'atteindre ses objectifs déclarés. Ces propositions s'articulent autour de quatre grandes orientations, à savoir:

1. accroître la concurrence en levant les obstacles à l'entrée sur les marchés financiers par un démantèlement sélectif de la structure des "quatre piliers": on élargirait les pouvoirs des conglomérats financiers non bancaires (dont beaucoup englobent déjà des sociétés de fiducie et d'assurance) de façon à ce que chacun des "quatre piliers", dont les banques, puisse être coiffé par une société de portefeuille financière qui serait une institution à capital fermé;
2. exclure du projet de réforme les grandes banques de l'annexe A et toutes les banques de l'annexe B; on modifierait cependant la Loi sur les banques pour mettre en oeuvre les changements consécutifs à ce projet;

3. continuer à tolérer et même encourager les regroupements entre le secteur industriel et le secteur financier;
4. renforcer les règles de surveillance par:
 - une réglementation plus stricte des "transactions intéressées" plutôt qu'un ensemble de règlements, des restrictions sur le droit de propriété, une direction interne renforcée et des mesures, telles que la coassurance, destinées à rehausser la discipline du marché, et une réglementation destinée à prévenir ou sanctionner les conflits d'intérêts liés à la fusion des fonctions.

Notre première réaction face à ces orientations générales est qu'elles ne bénéficieront pas dans tous les cas aux Canadiens et ne serviront pas toujours les objectifs de réforme du Gouvernement.

Nous sommes en outre préoccupés par le fait que le livre vert ne donne aucune justification à sa proposition d'exclure les grandes banques de l'annexe A et les banques de l'annexe B du processus de réforme. C'est là un oubli grave dans la mesure où la décision d'exclure les banques aura pour effet de désavantager une fraction importante de la population canadienne. Dans la section suivante, nous examinons les raisons pouvant justifier une telle décision.

III Y A-T-IL UNE JUSTIFICATION À VOULOIR EMPÊCHER LES BANQUES D'OFFRIR UNE GAMME ÉLARGIE DE SERVICES A TOUS LES CANADIENS?

Le document d'étude fait allusion à plusieurs raisons possibles sans jamais les invoquer explicitement pour justifier sa décision de continuer à limiter les pouvoirs des banques. Les arguments avancés sont les suivants:

1. Les banques n'ont pas demandé de nouveaux pouvoirs (page 96). Sous-entendu, les banques ne voient pas d'inconvénient à ce qu'on n'élargisse pas leurs pouvoirs même si on le fait pour d'autres institutions. Ceci, bien entendu, n'est et n'a jamais été le cas.
2. Les banques devraient se contenter d'attendre qu'on modifie la législation les concernant puisque les révisions successives de la Loi sur les banques leur ont permis d'accroître constamment leurs pouvoirs.

Cet argument repose sur un malentendu très répandu. Les banques n'ont pas vu leurs pouvoirs augmenter de façon significative depuis la révision de 1967 de la Loi sur les banques. La révision de 1980 a même rogné sérieusement les pouvoirs des banques en matière de gestion de portefeuilles.

3. Les institutions financières non bancaires ont été incapables d'accroître leurs affaires et leurs pouvoirs en raison d'une législation désuète. Cette affirmation est inexacte. En fait, le caractère inadapté de la législation a joué en faveur des institutions financières non bancaires en leur fournissant des "échappatoires" qui leur ont permis d'élargir leurs pouvoirs indirectement, ce qu'elles n'auraient pu faire directement. Les nombreux conglomérats regroupant des sociétés de fiducie et d'assurance sont des exemples concrets de la façon dont les institutions financières non bancaires ont mis à profit ces échappatoires pour pénétrer, à la faveur d'une diversification en amont, sur des marchés commerciaux qui leur étaient interdits autrement.

En outre, soit dit en passant, le gouvernement fédéral et de nombreux gouvernements provinciaux ont pris des mesures ces dernières années pour assouplir les contraintes d'ordre législatif pesant sur le pouvoir des institutions financières non bancaires. Ces mesures ont pris la forme aussi bien de modifications statutaires (exemple: le projet de loi 75 au Québec ou le projet de loi 82 en Saskatchewan) que de modifications aux règlements (exemple: les récents changements apportés aux règlements sur les normes financières qui régissent les sociétés de fiducie et de prêt).

4. Les révisions périodiques de la Loi sur les banques ont favorisé la rentabilité de ces dernières, tandis que les institutions financières non bancaires étaient pénalisées financièrement par une législation rétrograde. Celles-ci doivent donc "rattraper leur retard".

S'il en était ainsi, on s'attendrait à ce que les sociétés de fiducie obtiennent de moins bons résultats que les banques sur le marché intérieur. Or, c'est le contraire qui se produit. Comme le montre l'annexe I, sur le marché intérieur les grandes sociétés de fiducie ont un taux de rendement de l'actif nettement plus élevé que celui des grandes banques.

Cette différence de rentabilité est reconnue par les analystes bancaires qui en font état dans leurs recommandations. Les investisseurs également en ont conscience, puisqu'ils tablent sur un maintien de cet écart entre les deux secteurs, comme le démontrent les

ratios cours-bénéfice nettement plus élevés affichés par les sociétés de fiducie (annexe I). Les propositions du Gouvernement ne feraient qu'accroître cet écart en maintenant les pouvoirs des banques à un niveau constant tout en obligeant celles-ci à rivaliser, sur un marché du crédit à la consommation et aux entreprises déjà concurrentiel, contre un grand nombre d'institutions bénéficiant de tous les avantages au point de vue coût qui découlent d'une diversification des produits.

A la lumière de ce qui précède, nous devons conclure que c'est un souci concernant une future concentration du pouvoir qui est à la source de la décision d'exclure les banques du processus de réforme. Le Gouvernement a peut-être pensé qu'en accordant aux banques les mêmes pouvoirs élargis qu'aux autres institutions, les banques, en raison de leur taille, pouvaient finir par dominer l'ensemble du secteur financier au détriment de la concurrence. Si tel est l'argument qui a motivé l'exclusion des banques du processus de réforme, cet argument repose sur une fausse appréciation.

Premièrement, comme le livre vert le reconnaît lui-même (page 26), il n'y a pas lieu de s'inquiéter de la concentration du pouvoir dans le secteur des services financiers, y compris sur les marchés où les banques sont déjà présentes. En fait, dans chaque marché financier où les banques ont fait leur apparition, la concurrence s'est intensifiée.

TABLEAU 1

**CROISSANCE DE L'ACTIF EN MONNAIE CANADIENNE
DES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS CANADIENS
(EXPRIMÉE EN POURCENTAGE)**

	1981	1982	1983	1984
Banques à charte ¹	18.2 %	5.0 %	-0.3 %	5.1 %
Sociétés de fiducie et de prêt ²	13.1	4.8	13.8	7.5
Sociétés d'assurance-vie	13.0	10.9	10.8	12.7
Coopératives de crédit et caisses populaires	5.2	4.4	10.7	8.4
Assurance-biens et risques divers	10.9	11.5	15.4	4.5
Sociétés financières	3.6	-13.8	2.4	10.9
Courtiers en valeurs mobilières	11.9	13.3	1.2	18.6
Fonds de placement	8.7	4.0	28.8	25.4
Banques d'épargne	133.3	9.5	15.2	7.5
Caisses séparées	9.0	9.6	17.5	4.3
Caisses de retraite en fiducie	19.1	16.6	16.1	8.1
Autres institutions du secteur privé	-23.1	-22.6	17.0	-2.4
Secteur public	6.3	10.6	5.6	4.6
TOTAL	13.2 %	6.5 %	7.1 %	7.2 %

¹ Y compris les filiales de prêt hypothécaire des banques

² À l'exclusion de l'actif S.F.M. (successions, fiducies et mandats) des sociétés de fiducie

**PART DE L'ACTIF FINANCIER EN MONNAIE CANADIENNE
DÉTENUE PAR LES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS
(en milliards de dollars et en pourcentage)**

	1981		1982		1983		1984	
Banques à charte ¹	202.4	41.0	212.6	40.5	211.9	37.7	223.2	37.0
Sociétés de fiducie et de prêt ²	52.6	10.7	55.1	10.5	62.7	11.1	67.4	11.2
Sociétés d'assurance-vie	45.0	9.1	49.9	9.5	55.3	9.8	62.3	10.3
Coopératives de crédit et caisses populaires	32.1	6.5	33.5	6.4	37.1	6.6	40.2	6.7
Assurance-biens et risques divers	12.2	2.5	13.6	2.6	15.7	2.8	16.4	2.7
Sociétés financières	14.5	2.9	12.5	2.4	12.8	2.3	14.2	2.4
Courtiers en valeurs mobilières	7.5	1.5	8.5	1.6	8.6	1.5	10.2	1.7
Fonds de placement	5.0	1.0	5.2	1.0	6.7	1.2	8.4	1.4
Banques d'épargne	4.2	.9	4.6	.9	5.3	.9	5.7	.9
Caisses séparées	7.3	1.5	8.0	1.5	9.4	1.7	9.8	1.6
Caisses de retraite en fiducie	60.4	12.2	70.4	13.3	81.7	14.5	88.3	14.6
Autres institutions du secteur privé	13.3	2.7	10.6	2.0	12.4	2.2	12.1	2.0
Secteur public	36.9	7.5	40.8	7.8	43.1	7.7	45.1	7.5
TOTAL	493.4	100.0	525.3	100.0	562.7	100.0	603.3	100.0

¹ Y compris les filiales de prêt hypothécaire des banques

² À l'exclusion de l'actif S.F.M. (successions, fiducies et mandats) des sociétés de fiducie

Source: Revue de la Banque du Canada

Statistique Canada - Institutions financières 61-006

- Comptes des flux financiers 13-002

Deuxièmement, les grandes institutions financières non bancaires se sont développées plus rapidement ces dernières années que les banques, et la part des banques dans l'actif du secteur financier se servant de la monnaie canadienne a baissé en conséquence (tableau 1).

Troisièmement, les conglomérats financiers existants ont déjà atteint une taille très imposante, l'actif contrôlé par le plus grand conglomérat étant supérieur à l'actif en monnaie canadienne détenu par la plus grosse banque à charte (tableau 2, verso). Les changements proposés ne feraient qu'accroître la puissance et l'envergure de ces conglomérats financiers, dont beaucoup sont des institutions fermées à propriété unique ou familiale.

Enfin, si les banques avaient réellement réussi à dominer de nouveaux marchés au détriment de la concurrence, elles auraient dû traduire cet avantage par une rentabilité supérieure, ce que, de toute évidence, elles n'ont pas été capables de faire.

Comme le laissent entendre nos remarques précédentes, nous considérons depuis longtemps que les arguments classiques portant sur la concentration du pouvoir sont dépassés, trompeurs, et s'appuient sur une évaluation inexacte de la dimension relative des banques. Les raisons qui motivent ce point de vue sont documentées à l'Annexe 2, et nous avons récemment publié un mémoire sur la question de la concentration du pouvoir, qui a été présenté au ministre McDougall au mois de mars de cette année. Etant donné que la publication de notre mémoire a précédé la parution du livre vert, nous avons été déçus de l'importance que le Gouvernement continue d'attacher aux inquiétudes

TABLEAU 2

**COMPARAISON DE L'ACTIF EN MONNAIE CANADIENNE DÉTENU
PAR LES PLUS GRANDES SOCIÉTÉS FINANCIÈRES
ET PAR LES PLUS GRANDES BANQUES À CHARTE**

(en milliers de dollars canadiens)

Sociétés de portefeuille financières¹

au 31 déc. 1985

Trilon Financial Corporation*	\$ 55,290,000
Corporation financière Power*	31,818,064
E.L. Financial Corporation*	27,890,832
Groupe Desjardins	19,877,000
Genstar Financial Corporation	17,488,045
Groupe Laurentien	<u>9,190,944</u>

Total des six plus grosses sociétés de
portefeuille financières

\$161,554,885

Principales banques à charte

au 31 janvier 1985

Banque Royale	\$ 49,024,963
Banque de Commerce Canadienne Impériale	45,170,199
Banque de Montréal	35,804,170
Banque Toronto Dominion	27,224,911
Banque de Nouvelle-Écosse	23,815,561
Banque Nationale	<u>13,811,928</u>

Total des six plus grosses banques

\$194,851,732

1 Inclut l'actif administré, tel que l'actif S.F.M. des sociétés de fiducie. Les chiffres peuvent être légèrement surestimés car, dans certains cas, ils englobent l'actif en devises.

* Institution fermée

suscitées par une "concentration excessive", d'autant qu'il reconnaît ouvertement que ces inquiétudes ne sont pas fondées.

IV LA SOLUTION PROPOSÉE PAR LE LIVRE VERT SERT-ELLE ADÉQUATEMENT LES INTÉRÊTS DES CANADIENS?

D'une manière générale, la solution préconisée par le livre vert représente un pas dans la bonne direction. Elle a le mérite notamment de reconnaître le caractère inévitable de l'intégration des marchés et de tenter d'accroître la concurrence en réduisant les obstacles à l'entrée sur ces marchés. Toutefois, comme l'indiquent nos réponses aux questions suivantes, nous pensons qu'il est nécessaire d'étendre la réforme proposée aux grandes banques des annexes A et B, afin que cette tendance à la restructuration du marché bénéficie à parts égales à tous les Canadiens.

1. Est-ce que les propositions vont bénéficier à tous les consommateurs canadiens?

En élargissant les pouvoirs des institutions financières non bancaires existantes, y compris les conglomérats financiers, le Gouvernement fait en sorte que les grands centres urbains, où ces institutions et ces conglomérats sont principalement représentés, soient bien desservis. On notera cependant, que même dans les grands centres urbains, les clients des banques ne pourront pas avoir accès facilement à un éventail complet de services si on met en oeuvre telles quelles les propositions du livre vert. Pour donner une idée de l'ampleur de ce problème, une enquête réalisée par nos soins auprès des consommateurs révèle que la très grande majorité des consommateurs urbains fréquentent les banques de préférence aux autres institutions (tableau 3, verso).

TABLEAU 3PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE D'OPINION:
ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS FRÉQUENTÉS

Question : Quel est, parmi ces établissements financiers, celui où vous traitez la plus grande partie de vos opérations bancaires?

<u>Réponse</u>	<u>% de répondants sur échantillon total</u>	<u>% de répondants selon importance de la localité</u>		
		<u>localités de moins de 30,000 habitants</u>	<u>localités de 30,000 à 99,999 habitants</u>	<u>localités de 100,000 habitants et plus</u>
Une banque à charte	67 %	64 %	64 %	69 %
Une coopérative de crédit	10 %	14 %	10 %	8 %
Une caisse populaire	14 %	14 %	15 %	14 %
Une société de fiducie	5 %	3 %	6 %	6 %
Un établissement d'épargne provincial	1 %	2 %	*	*
Une banque filiale d'une banque étrangère	*	*	*	*
Autres	*	0 %	*	0 %
Aucun de ces établissements	3 %	3 %	5 %	3 %

* moins de 0,5 %

Source: Étude d'observation intitulée : "Comment le public perçoit les banques canadiennes et le système bancaire". Étude réalisée en mars 1985 par le Centre de recherches contemporaines pour le compte de l'Association des banquiers canadiens. Autres renseignements sur demande adressée à l'ABC.

Du reste, si l'on empêche les banques d'avoir accès à de nouveaux marchés, les consommateurs ne pourront pas profiter pleinement des avantages que créera l'accroissement de la concurrence sur les marchés jusqu'à maintenant non bancaires.

En outre, les propositions du livre vert ne favoriseront guère les collectivités rurales du Canada. L'objectif déclaré du Gouvernement étant d'améliorer la commodité pour le consommateur, force est de reconnaître que des propositions qui visent à limiter la capacité des banques d'offrir une gamme élargie de services n'amélioreront nullement la commodité ou l'accès aux services pour les nombreux Canadiens, dont les exploitants agricoles et les petits entrepreneurs, qui vivent dans les localités situées à l'écart des grands centres urbains. Comme le montre le tableau 4, (verso), près d'un million et demi de Canadiens vivent dans 752 petites et moyennes localités desservies uniquement à l'heure actuelle par des banques sans aucun autre type d'institution financière (caisses de crédit et caisses populaires, sociétés de fiducie et d'assurance, firmes de courtage en valeurs mobilières).

Par contre, les sociétés de fiducie et d'assurance, qui sont les grands bénéficiaires des propositions du Gouvernement, sont exclusivement représentées dans quatre localités canadiennes¹. En fait, si l'on compare la

¹ Sources: d'après une analyse par l'ABC de données figurant dans l'Annuaire de l'Association canadienne des paiements et dans les rapports annuels.

TABLEAU 4
LOCALITÉS CANADIENNES DESSERVIES
EXCLUSIVEMENT PAR DES BANQUES

<u>Région</u>	<u>Localités desservies uniquement par des banques¹</u>	<u>Population des localités desservies uniquement par des banques²</u>	
		<u>Nombre d'habitants³</u>	<u>Pourcentage de la population provinciale</u>
<u>Région de l'Atlantique</u>			
TERRE-NEUVE	72	204,393	(36.0%)
Ile-DU-PRINCE-ÉDOUARD	7	4,498	(3.7%)
NOUVELLE-ÉCOSSE	47	111,392	(13.1%)
NOUVEAU-BRUNSWICK	33	75,722	(10.9%)
<u>Région du centre</u>			
QUÉBEC	41	147,721	(2.3%)
ONTARIO	307	539,826	(6.3%)
<u>Région de l'Ouest</u>			
MANITOBA	39	52,686	(5.1%)
SASKATCHEWAN	62	35,056	(3.6%)
ALBERTA	90	105,504	(4.7%)
COLOMBIE-BRITANNIQUE	38	129,808	(4.7%)
<u>Territoires</u>			
YUKON	7	18,843	(81.4%)
TERRITOIRES DU NORD-OUEST	<u>9</u>	<u>42,332</u>	<u>(92.6%)</u>
TOTAL	752	1,467,781	(6.0%)

REMARQUES: ¹ Ces chiffres concernent les collectivités où n'existe aucune des formes d'institution financière suivantes: caisses de crédit, caisses populaires, compagnies d'assurance, sociétés de fiducie et de prêt ou firmes de courtage en valeurs mobilières.

² Ces chiffres sous-estiment le nombre total de Canadiens desservis uniquement par des banques car ils ne prennent pas en compte les collectivités rurales jouxtant une localité dotée d'une banque et utilisant les services de celle-ci. En outre, une douzaine de localités desservies uniquement par des banques ont été intégrées, lors du recensement, à des agglomérations plus importantes et ne figurent donc pas dans ce tableau.

³ Chiffres fournis par le recensement fédéral de 1981.

Source: Annuaire de l'ACP
 Rapports annuels

répartition géographique des succursales de banques et des succursales de sociétés de fiducie et d'assurance, on constate que les banques ont une pénétration véritablement nationale. Alors que 86 p. 100 des localités desservies par les banques sont des localités rurales, ce chiffre n'est que de 29 p. 100 pour les sociétés de fiducie et d'assurance (annexe 3).

Nous reconnaissons qu'il faudrait également considérer les caisses de crédit et les caisses populaires, qui possèdent des réseaux étendus de succursales dans les zones rurales. Nous n'avons toutefois pas traité des collectivités desservies exclusivement par ce type d'institution, auquel le présent document d'étude ne s'intéresse pas directement.

En fait, en limitant le pouvoir des banques d'élargir leur gamme de services tout en stimulant la concurrence sur les marchés bancaires habituels, on risque de nuire aux collectivités des régions éloignées dans la mesure où les banques ne pourront plus se permettre d'offrir des tarifs uniformes pour tout le pays.

En favorisant les grands centres urbains, les propositions du Gouvernement se sont aliéné l'appui des médias. De plus, la proposition du Gouvernement visant à empêcher les banques d'élargir leur gamme de services va à l'encontre des vœux exprimés par le public. Le sondage que nous avons réalisé auprès de consommateurs tant urbains que ruraux indique que ceux-ci placent au premier rang de leurs préoccupations la commodité d'accès aux services financiers. Ce sondage révèle également que le public

souhaite un élargissement des pouvoirs des banques au même titre que ceux qui sont accordés aux autres institutions. En fait, les résultats de notre enquête auprès des consommateurs sur cette question montrent que la très grande majorité des répondants sont favorables à un élargissement des pouvoirs des banques comparable à celui dont bénéficieraient les autres institutions (tableau 5, verso). Comme on pouvait s'y attendre, ce sont les consommateurs des régions rurales qui appuient le plus fortement cet élargissement des pouvoirs des banques. Nous aimerions que le Gouvernement tienne compte de ces préférences clairement exprimées par le public et modifie ses propositions en conséquence.

2. Est-ce que les propositions vont promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité?

Il ne fait aucun doute que les propositions du Gouvernement auront certains effets positifs sur la concurrence. Ainsi, la proposition visant à accorder aux institutions financières non bancaires un accès illimité aux marchés habituellement réservés aux banques, tels que le marché du crédit à la consommation et du crédit aux entreprises, aura-t-elle pour effet de stimuler la concurrence sur ces marchés.

Cependant, nous sommes d'avis qu'on ne stimulera pas la concurrence sur les marchés réservés depuis toujours aux institutions financières non bancaires (par exemple, le marché de la fiducie ou de la souscription de titres de sociétés) si on empêche les banques d'entrer en concurrence sur ces marchés. En limitant la concurrence sur ces marchés, on pénalise du même coup l'efficacité du marché

TABLEAU 5

PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE D'OPINION :
PROBLÈME DU TRAITEMENT ÉGALITAIRE

Question : Certains pensent que les banques ont déjà atteint une taille trop importante et ne devraient pas avoir le droit de vendre d'autres services financiers (ex.: assurance, actions, obligations). D'autres pensent qu'en autorisant les banques à offrir ces services, on favorisera la concurrence et on facilitera l'accès du grand public à une large gamme de produits financiers. Laquelle de ces deux opinions vous paraît la plus juste?

Réponse	% de répondants sur échantillon total	% de répondants selon importance de la localité		
		localités de moins de 30,000 habitants	localités de 30,000 à 99,999 habitants	localités de 100,000 habitants et plus
Les banques stimuleront la concurrence et faciliteront l'accès à une large gamme de services financiers	59 %	62 %	60 %	57 %
Les banques ont déjà atteint une taille trop importante	37 %	34%	37 %	38%
Sans opinion	4 %	4 %	3 %	5 %

Source: Sondage d'opinion réalisé en juin 1985 par le Centre de recherches contemporaines pour le compte de l'Association des banquiers canadiens. Autres renseignements sur demande adressée à l'ABC.

financier. En fait, si l'objectif du Gouvernement est d'accroître la compétitivité et l'efficacité des marchés financiers, il est absurde d'empêcher les grandes institutions de faire concurrence, d'autant que ces institutions, comme le livre vert le reconnaît lui-même, ont toujours démontré qu'elles étaient favorables à la concurrence. Ce point de vue est partagé non seulement par notre secteur mais également par les médias (voir annexe 4).

Nous avons le sentiment, en outre, que le Gouvernement fait fausse route lorsqu'il propose d'accroître le nombre des institutions desservant les marchés déjà concurrentiels du crédit à la consommation et du crédit aux entreprises dans les grands centres urbains, mais ne propose rien pour stimuler la concurrence là où elle est le plus nécessaire (par exemple, sur le marché de la souscription des titres de sociétés et du placement), ou pour élargir l'éventail de services financiers offerts aux nombreuses petites localités disséminées partout au Canada. Enfin, ces propositions n'amélioreront guère l'efficacité et la compétitivité des petites entreprises et exploitations agricoles qui seront privées de l'accès à un éventail complet de services financiers.

3. Est-ce que les propositions vont améliorer la compétitivité internationale?

Si les propositions du Gouvernement peuvent rehausser la compétitivité internationale des conglomérats financiers existants, elles risquent également d'entraîner une détérioration de celle des banques, détérioration qui interviendrait de deux façons:

- Premièrement, la solution proposée par le Gouvernement minerait la position internationale dont jouissent les grandes banques du Canada en érodant la base solide qu'elles ont acquise sur le marché intérieur. Cette érosion serait la conséquence directe d'un accroissement de la concurrence sur les "marchés clefs" des banques, non compensé par une possibilité d'accès à d'autres segments du marché.
- Deuxièmement, les propositions affaibliraient la position internationale des banques canadiennes en renforçant celle des concurrents étrangers vis-à-vis de nos banques intérieures. C'est ainsi que ces propositions permettraient aux conglomérats étrangers d'offrir sur le marché intérieur une gamme complète de services non bancaires tout en refusant ce droit aux banques canadiennes. En outre, la proposition tendant à interdire aux banques de l'annexe B l'accès à un marché plus large au Canada risquerait d'entraîner une limitation réciproque de l'activité des banques canadiennes sur les marchés étrangers, avec les conséquences évidentes que cela implique pour la position internationale des banques canadiennes.

Ce qu'il faut retenir surtout, c'est que les consommateurs et les entrepreneurs canadiens souffriraient d'une éventuelle détérioration de la compétitivité internationale des banques. Nos banques sont parvenues à rivaliser sur une échelle globale et sont devenues les principaux représentants du Canada sur les marchés financiers étrangers. De plus, leur capacité de concurrence est très appréciée et indispensable au maintien de l'efficacité et de la compétitivité de l'économie canadienne sur un marché qui tend à devenir de plus en plus mondial. L'envergure mondiale des banques permet au public canadien d'avoir accès à une gamme plus étendue de services financiers internationaux et à un moindre coût. Une dégradation de cette position internationale non seulement compromettrait l'accès avantageux des consommateurs et entrepreneurs canadiens à un large éventail de services,

mais entraînerait également une baisse des profits rapatriés au Canada et un ralentissement de la croissance des postes de cadres hautement qualifiés et des emplois techniques au siège social et dans les divisions des banques.

Le livre vert reconnaît lui-même que les marchés s'internationalisent (page 9), que les institutions financières étrangères voient leurs pouvoirs s'élargir rapidement (pages 103 à 108), et que les institutions dont les pouvoirs stagnent risquent de connaître un déclin relatif (page 3). Puisque le Gouvernement reconnaît implicitement la nécessité d'élargir les pouvoirs des banques pour qu'elles ne soient pas distancées par l'évolution internationale, nous aimerions qu'il accorde ces pouvoirs élargis.

4. Est-ce que les propositions vont préserver la santé et la stabilité du système financier?

En continuant de tolérer les alliances entre le secteur industriel et le secteur financier de même que les structures participatives de type fermé, les propositions du livre vert conduiront à une concentration accrue du pouvoir économique entre les mains de quelques individus ou entreprises et pourraient bien, dans certains cas, saper la stabilité économique, comme nous l'expliquons à la section VI 2 a) du mémoire.

De plus, la proposition visant à élargir de façon significative les pouvoirs des institutions financières non bancaires, sans préciser clairement les règles de contrôle qui s'appliqueront aux nouveaux conglomérats financiers et à leurs filiales, est incompatible avec l'objectif de promotion

de la santé et de la stabilité. Du reste, la question de l'assurance-dépôts n'est pas même évoquée dans le livre vert.

On en traite cependant dans le rapport Wyman que nous considérons comme un complément au livre vert. Le rapport Wyman contient des recommandations destinées à améliorer la réglementation de contrôle des institutions membres de la S.A.D.C. Même si ses recommandations spécifiques sont encore à l'étude, le rapport reconnaît avec raison la nécessité de rehausser et d'harmoniser les normes de contrôle réglementaire et nous recommanderions à tous les paliers de gouvernement de le faire, avant d'autoriser toute nouvelle restructuration des marchés.

COMMENT POURRAIT-ON AMÉLIORER LES PROPOSITIONS DE PRINCIPE GÉNÉRALES DU LIVRE VERT AU PROFIT DES CONSOMMATEURS?

Il nous paraît évident qu'il faudra modifier quelque peu les mesures générales préconisées par le livre vert si l'on veut que tous les Canadiens bénéficient de la restructuration des marchés financiers. Nous tenons à souligner cependant que ce sont les propositions du livre vert qui doivent être modifiées et non ses principes de base que nous approuvons.

Pour offrir un meilleur service à tous les Canadiens, nous recommandons vivement d'élargir le mandat des banques parallèlement à celui des autres institutions. Ceci pourrait se faire à l'occasion d'un processus de modification de la Loi sur les banques destiné à incorporer les propositions actuelles du livre vert. En effet, comme le reconnaît le document d'étude, on devra modifier la Loi sur les banques lors de la révision des autres textes de loi

régissant le secteur financier afin de permettre notamment la création des banques de l'annexe C. Ce processus de modification peut donc être l'occasion d'autoriser l'accès à un marché élargi pour toutes les banques.

Nous tenons à souligner que les changements que nous voudrions voir apporter à la Loi sur les banques sont uniquement des modifications consécutives sélectives qui permettraient aux banques de suivre l'évolution et d'offrir une gamme élargie de services à tous les consommateurs de toutes les régions du pays.

Dans cette optique, nous recommandons les modifications consécutives suivantes:

1. une modification de nature à favoriser le déploiement des banques sur d'autres marchés financiers par le biais d'une société de portefeuille;
2. une modification permettant aux banques d'établir des réseaux pour offrir des services financiers produits par d'autres institutions; document technique (p.25)
3. une modification qui sanctionnerait l'engagement bienvenu du Gouvernement de supprimer l'obligation de réserves primaires des banques sur les dépôts à terme non encaissables avant un an ou plus;
4. une modification qui permettrait aux banques d'investir dans des firmes de courtage dans la limite autorisée par les lois provinciales. En effet, l'harmonisation de la Loi sur les banques avec les lois provinciales sur les valeurs mobilières cadre tout à fait avec l'objectif d'harmonisation fédérale-provinciale et avec la reconnaissance, par le Gouvernement, de la compétence des provinces en matière de valeurs mobilières.

À notre avis, ces modifications permettraient de concilier notablement les propositions de principe générales du Gouvernement avec les objectifs poursuivis. Dans le but de faciliter la mise en oeuvre du processus de modification consécutive, l'ABC fera parvenir au ministre un exposé des modifications qu'elle propose qu'on apporte à la Loi sur les banques pour donner effet aux recommandations précédentes.

VI COMMENT POURRAIT-ON AMÉLIORER LES PROPOSITIONS DE PRINCIPLE PARTICULIÈRES DU LIVRE VERT AU PROFIT DES CONSOMMATEURS?

1. Propositions en matière de diversification

a) Formule de la société de portefeuille financière

La solution consistant à se diversifier par le biais d'une société de portefeuille financière nous paraît acceptable. Cette solution simplifie le processus de réglementation des supermarchés financiers sans porter atteinte à la compétence habituelle des provinces sur les institutions financières non bancaires. En outre, elle peut favoriser l'efficacité de l'exploitation dans les secteurs où la diversité des produits et les connaissances spécialisées jouent un rôle important.

Cependant, nous ne sommes pas d'accord avec la mise en application du type de société de portefeuille financière décrit dans les propositions et nous pensons qu'il va à l'encontre de l'intérêt national. La société holding telle que la conçoit le livre vert présente un certain nombre de faiblesses qui, à notre avis, devraient être corrigées:

1. Le concept de société de portefeuille financière proposé écarte le principe de la participation étendue et insiste trop sur la réglementation officielle pour prévenir les transactions intéressées et contrôler les conflits d'intérêts. Nous estimons, quant à nous, qu'une participation étendue, une direction interne plus forte et des mesures propres à renforcer la discipline du marché, telle que la coassurance, peuvent également prévenir les transactions intéressées et qu'il faut par conséquent y recourir, comme nous l'expliquons à la Section VI 2 (a),
2. Le concept de société de portefeuille financière proposé permet la combinaison des secteurs industriel et financier de l'économie, à laquelle nous nous opposons parce qu'elle menace les exigences de surveillance et qu'elle est contraire à l'efficacité du marché en matière d'allocation du crédit. L'opposition à la combinaison de ces secteurs ne devrait pas cependant empêcher les institutions financières de fournir des produits et des services additionnels qui sont étroitement liés à leurs activités financières ou qui sont un produit naturel de celles-ci, comme nous l'expliquons à la Section VI 2 (a),
3. Le fait d'exclure les banques déjà existantes du concept de la société de portefeuille financière priverait un grand nombre de Canadiens d'une gamme élargie de services financiers. Elle priverait également un grand nombre de consommateurs urbains des avantages du "supermarché financier". A notre avis, le concept de la société de portefeuille financière devrait être élargi afin d'y inclure les banques existantes, comme nous l'expliquons à la Section V, et
4. Le concept de la société de portefeuille financière proposé serait un danger pour les accords de réciprocité conclus avec d'autres pays.

Pour assurer la réciprocité internationale, il faudrait que l'autorisation de créer une société de portefeuille financière soit accordée également aux banques de l'annexe B, comme nous l'expliquons à la Section V.

Outre les recommandations qui précèdent, il faudrait s'assurer, dans l'hypothèse où on adopterait la formule de la société de portefeuille financière, que chaque personne morale faisant partie du conglomérat divulgue en temps opportun ses résultats financiers et que le conglomérat publie également ses résultats consolidés, conformément aux principes comptables généralement reconnus. À cet égard, un haut degré de collaboration s'impose entre le gouvernement fédéral et les provinces afin, notamment, de synchroniser les dates de clôture d'exercice pour les personnes morales rattachées au conglomérat et d'établir un ensemble de règles uniformes régissant la fréquence de divulgation des renseignements. De façon plus précise, nous recommandons la publication d'un état des résultats et d'un bilan trimestriels dans les 45 jours à compter de la fin du trimestre ainsi que d'états financiers annuels complets dans les 65 jours de la clôture de l'exercice.

Enfin, nous sommes heureux de constater que les documents de consultation publiés en même temps que le récent budget fédéral contiennent des propositions qui

rendent plus attrayante la diversification par le biais d'une société de portefeuille. Ces propositions faciliteraient le transfert de pertes fiscales entre sociétés affiliées pour améliorer la situation du conglomérat du point de vue de son revenu imposable global. Cette initiative complète les propositions de principe du document d'étude et introduit un changement que nous accueillons avec satisfaction.

b) Proposition de constitution de banques de l'annexe C

Nous n'avons aucune objection de principe à la constitution de banques de l'annexe C. Toutefois, le document d'étude n'indique pas clairement les pouvoirs de ces dernières. De plus, nous avons été déçus de constater que le supplément technique que vient de publier le Gouvernement propose d'octroyer aux banques de l'annexe C des pouvoirs à peu près égaux à ceux des banques de l'annexe A, mais sans les soumettre aux mêmes règles que ces dernières en matière de propriété. Ceci est contraire à l'intérêt public et va à l'encontre de la sécurité et de la stabilité du système financier. Nous en parlerons davantage dans notre mémoire sur le document technique.

En raison de nos inquiétudes à ce propos, nous formulons les recommandations suivantes:

- Une société de portefeuille financière devra recourir à la banque C qui lui est affiliée pour toutes ses transactions "bancaires" afin d'assurer le contrôle réglementaire de toutes ses fonctions bancaires et reconnaître l'autorité fédérale en matière de fonctions bancaires. Nous énumérons ci-après les genres de fonctions que nous proposons pour les banques de l'annexe "C".

- Si une banque de l'annexe C doit avoir les mêmes pouvoirs et être assujettie aux mêmes règlements que les banques de l'annexe A, la société de portefeuille à laquelle elle est affiliée doit se plier aux mêmes restrictions du droit de propriété que celles qui sont imposées à l'heure actuelle aux banques de l'annexe A. En d'autres termes, elle doit respecter la règle des 10 et 25 p. 100 régissant la participation étrangère individuelle et globale dans les banques de l'annexe A de même que la règle des 10 p. 100 régissant la participation intérieure.
- Si une banque de l'annexe C est détenue par une société de portefeuille financière à capital fermé, on devra appliquer des règles de surveillance strictes, du type de celles que nous préconisons pour toutes les filiales d'institutions financières fermées.

Comme nous le notons ci-haut les propositions du document d'étude n'indiquent pas clairement non plus les catégories d'activités qui devront être exercées par l'intermédiaire de la banque l'annexe C.

À cette fin, nous recommandons la suppression des mesures d'incitation incorporées actuellement au système de réglementation pour encourager la collecte de dépôts hors du cadre de la banque de l'annexe C. En outre, nous recommandons que toutes les fonctions de crédit à la consommation (à l'exception du crédit hypothécaire à l'habitation) et de crédit commercial soient assurées par la banque de l'annexe C. Or, le document d'étude et le supplément technique semblent laisser entendre que seules certaines formes de prêts commerciaux doivent être assurées par la banque de l'annexe C, lorsque les compagnies de fiducie et de prêt auront épuisé leur capacité de prêt commercial. Cette approche nous paraît trop étroite.

C'est ainsi que le document d'étude, page 46, laisse entendre que le Gouvernement a l'intention d'autoriser les institutions financières non bancaires à continuer de consentir des prêts hypothécaires directs aux entreprises, sous prétexte que ces prêts ne sont pas des prêts commerciaux. À notre avis, les prêts hypothécaires aux entreprises constituent une forme de crédit commercial et cette fonction doit donc être réservée à la banque de l'annexe C. En effet, un grand nombre de prêts commerciaux octroyés par les banques sont garantis par une charge sur des biens-fonds.

De plus, le document d'étude est muet sur le traitement réservé au crédit à la consommation dans une structure incluant une banque de l'annexe C. Toutefois, le supplément technique propose de donner aux compagnies de fiducie et de prêt des pouvoirs étendus pour faire des prêts à la consommation jusqu'à proportion de 10% de leur actif. Nous avons fait valoir que cette forme de crédit relevait à proprement parler des fonctions de la banque de l'annexe C, opinion que confirment les dispositions actuelles de la clause omnibus qui limitent le pouvoir des institutions financières non bancaires de consentir des prêts à la consommation. Toutefois, si le Gouvernement n'exigeait pas que la fonction de crédit à la consommation soit assurée par la banque de l'annexe C, il devrait néanmoins établir l'égalité de traitement pour ce qui est des obligations de réserves sur les dépôts de toutes les institutions financières. Il y a plusieurs façons d'en arriver à ce but, comme nous l'expliquons à la Section VI 3(d) de ce mémoire.

Finalement, le document d'étude laisse entendre (page 46) que le pouvoir actuel des institutions financières non bancaires d'octroyer directement des prêts à la consommation et aux entreprises en vertu des dispositions de la clause omnibus demeurerait intact. Cette intention est confirmée dans le supplément technique, qui propose non seulement de permettre aux compagnies de fiducie et de prêt de s'engager dans le prêt à la consommation et le prêt commercial, mais également d'agrandir leurs pouvoirs en ce domaine en augmentant le pourcentage de l'actif qui peut être utilisé pour ces formes de prêt. (d'environ 7 p. cent à 15 p. cent). Ceci est contraire au principe selon lequel les activités "bancaires" d'une société de portefeuille doivent être transigées exclusivement par le biais d'une banque C. Nous recommandons que les institutions financières non bancaires auxquelles sont affiliées des banques de l'annexe C soient tenues de déléguer toutes leurs fonctions de crédit à la consommation et aux entreprises, y compris les fonctions de prêt en vertu de la clause omnibus, aux banques de l'annexe C.

c) Établissement de réseaux

Le document d'étude propose d'abolir les restrictions qui entravent l'établissement de réseaux entre institutions. Nous sommes tout à fait favorables à une extension des pouvoirs d'établissement de réseaux pour toutes les institutions, y compris les banques, dans la mesure où ce procédé représentera, dans certains cas, un moyen efficace et économique d'offrir des services financiers à la clientèle. Nous approuvons également la proposition du document d'étude d'interdire les ventes liées, mesure qui nous paraît indispensable pour garantir la protection du consommateur.

Il est évident que les banques doivent pouvoir conclure des ententes de réseau si l'on veut que les services distribués de cette façon bénéficient à la plus large clientèle possible par le biais des réseaux de succursales. C'est pourquoi, nous avons recommandé de clarifier le pouvoir de toutes les banques d'établir des réseaux par des modifications appropriées apportées à la Loi sur les banques, selon les amendements proposés dans le supplément technique au livre vert du Gouvernement.

2. Propositions en matière de surveillance

a) Transactions intéressées - Propriété

(i) Conglomérats de sociétés immobilières et financières

Les propositions du document d'étude permettraient aux alliances entre les secteurs "immobilier" et "financier" de l'économie de se perpétuer par le biais de la société de portefeuille. D'une manière générale, le secteur bancaire s'oppose à cette fusion des activités financière et industrielle pour plusieurs raisons:

1. Premièrement, la combinaison des fonctions industrielle et financière conduit inévitablement à des transactions intéressées, lesquelles représentent l'une des plus graves menaces pour la solvabilité et la stabilité de notre système financier et sont, de tout évidence, contraires à l'intérêt public. Parce que les institutions financières possèdent un effet de levier plus élevé que les sociétés industrielles, permettre une combinaison des fonctions industrielle et financière donne aux actionnaires possédant le contrôle une occasion unique de contrôler l'ensemble des actionnaires pour la promotion de leurs propres intérêts et cela aux dépens des dépôts sur lesquels repose l'institution. En effet, un fort pourcentage de faillites ayant donné lieu à des demandes de règlements auprès de la Société d'assurance-dépôts du Canada ont été associées à des transactions avec lien de dépendance entre des sociétés immobilières et financières affiliées. On a d'ailleurs constaté le même phénomène à l'étranger. Le document d'étude propose de limiter les transactions intéressées en interdisant les transactions avec lien de dépendance, hormis certaines exceptions. À notre avis, cette mesure sera inefficace pour les raisons exposées à l'alinéa suivant. Elle a d'ailleurs été tout aussi inefficace, comme le montre l'annexe 5, dans d'autres pays qui autorisent la fusion d'intérêts immobiliers et financiers.
2. Deuxièmement, les conglomérats de sociétés industrielles et financières favorisent les déséquilibres dans la distribution du crédit au sein des circuits économiques, ce qui compromet l'efficacité des marchés des capitaux et nuit gravement à la concurrence. Ces déséquilibres peuvent être provoqués par des accords de financement préférentiel conclus entre la société financière et sa société industrielle affiliée, mais également par le danger que la société financière limite le crédit consenti aux concurrents de ses sociétés industrielles affiliées. C'est là un grave problème que les autorités réglementaires sont impuissantes à résoudre efficacement. Elles peuvent

tenter d'empêcher les accords de "financement préférentiel", mais ne peuvent contraindre une entreprise à consentir du crédit à ses concurrents du "secteur immobilier".

3. Troisièmement, les alliances d'intérêts immobiliers et financiers peuvent avoir un effet déstabilisateur dans la mesure où les difficultés financières d'une entreprise du secteur immobilier peuvent provoquer une "ruée" sur la société financière affiliée soit par association, soit en raison de l'existence de transactions avec lien de dépendance conclues entre les deux sociétés.

La gravité de ces problèmes et la difficulté de les résoudre efficacement nous poussent à recommander un démantèlement des conglomérats de sociétés immobilières et financières existants sur une période de temps défini (par exemple dix ou quinze ans) et une interdiction formelle à l'avenir des participations croisées importantes dans le secteur industriel et financier.

Il y aurait cependant une exception à cette règle générale. Nous pensons en effet qu'un regroupement limité des fonctions est souhaitable lorsque la fonction financière est auxiliaire de la fonction non financière et vice versa. Ainsi, l'octroi de crédit par les détaillants et les constructeurs automobiles est un service financier auxiliaire et, à ce titre, on devrait continuer à l'autoriser. De même, on devrait permettre aux banques d'offrir des services "auxiliaires" des services bancaires, par exemple des services informatiques. En ce qui concerne l'aménagement de biens-fonds, nous pensons que la formule énoncée à l'article 199 de la Loi sur les banques et qui permet aux banques d'acquérir et d'aménager des biens-fonds pour leur propre usage, devrait s'appliquer également aux autres institutions financières.

(ii) Propriété - Transactions intéressées

Les problèmes liés à la fusion des fonctions immobilière et financière deviennent particulièrement aigus lorsque les sociétés en cause sont des institutions à capital fermé. Ceci tient au fait que les "transactions intéressées" ont plus de chances de se produire dans des institutions dominées par un actionnaire important, comme le prouve l'histoire récente au Canada et dans d'autres grands pays industrialisés (annexe 5). En outre, les mécanismes de contrôle interne qu'on retrouve dans les institutions ouvertes font souvent défaut dans les établissements fermés, comme en témoignent les nombreuses faillites de sociétés de fiducie survenues récemment en Ontario et dans l'Ouest canadien.

Une conclusion s'impose à la lumière des événements survenus ces dernières années: les structures participatives de type fermé soulèvent de graves problèmes de surveillance qu'il est extrêmement difficile de corriger par une réglementation.

C'est cette constatation qui a conduit le gouvernement fédéral, dans son Document d'étude sur la révision de la Loi sur les compagnies fiduciaires et de la Loi sur les compagnies de prêt (1982), à recommander des restrictions au droit de propriété comme seul moyen concret de lutter contre les "transactions intéressées". Cette proposition contraste fortement avec la solution réglementaire d'un maniement plus délicat que préconise le document d'étude fédéral (voir annexe 6). Les banques ont appuyé les propositions fédérales de 1982 concernant le droit de propriété et continuent d'être favorables à une dispersion de la propriété dans toutes les institutions financières.

En outre, le public canadien est très favorable à des restrictions au droit de propriété non seulement dans les banques, mais également dans les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurance et les firmes de courtage. Un sondage récent réalisé auprès de plus de 2,000 personnes au Canada révèle qu'une majorité de Canadiens se prononce pour l'application de restrictions du droit de propriété aussi bien aux banques qu'aux institutions financières non bancaires (voir tableau 6, verso). Aussi formulons-nous les recommandations suivantes:

1. La solution idéale serait d'imposer des restrictions du droit de propriété au niveau de la société de portefeuille financière. Ceci permettrait de limiter efficacement à la fois les possibilités de transactions intéressées et le risque d'une concentration du pouvoir économique entre les mains de quelques particuliers ou entreprises.
2. En ce qui concerne les banques de l'annexe A et leurs sociétés de portefeuille financières, nous restons favorables aux règles limitant la participation étrangère à 10 et 25 p. 100 et la participation intérieure à 10 p. 100.
3. En ce qui concerne les autres institutions, nous reconnaissons la difficulté, en pratique, d'appliquer la même règle des 10 p. 100 à toutes ces institutions. Toutefois, si la banque de l'annexe C affiliée à une société de portefeuille financière déterminée doit jouir des mêmes pouvoirs et être assujettie aux mêmes règles que les banques de l'annexe A, la société de portefeuille financière à laquelle appartient cette banque doit se plier aux règles de propriété régissant les banques de l'annexe A. Nous constatons que le supplément technique du Gouvernement ne propose pas une limite de 10 p. 100 à la propriété comme condition pour donner aux banques C les mêmes pouvoirs que les banques A et à notre avis, ceci n'est pas conforme à l'intérêt public.

TABLEAU 6

PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE SUR LES QUATRE PILIERS: PROBLÈME DE LA PROPRIÉTÉ

QUESTION:

D'une manière générale, aucun particulier ni entreprise ne peut posséder à l'heure actuelle plus de 10 p. 100 des avoirs d'une banque. Ce règlement ne s'applique pas aux sociétés de fiducie où très souvent un particulier ou une entreprise peuvent détenir jusqu'à 100 p. 100 des avoirs de ces institutions financières. Pensez-vous qu'on devrait permettre une augmentation du degré de participation qu'un particulier ou une entreprise peuvent détenir dans une BANQUE, ou pensez-vous que cette participation devrait demeurer à son niveau actuel limité à 10 p. 100?

Réponse	Pourcentage de répondants
Pour l'augmentation.....	22 %
Pour le maintien au niveau actuel de 10 %.....	72 %
Sans opinion.....	6 %

QUESTION:

Pensez-vous qu'il faille limiter à 10 p. 100 le degré de participation qu'un particulier ou une entreprise sont autorisés à détenir:

- dans une SOCIÉTÉ DE FIDUCIE?
- dans une SOCIÉTÉ D'ASSURANCE?
- dans une FIRME DE COURTAGE EN VALEURS MOBILIÈRES?

IL FAUT LIMITER LA PARTICIPATION		
OUI	NON	SANS OPINION
61%	30%	9%
57%	35%	8%
54%	34%	12%

SOURCE: Sondage réalisé en mars 1985 par le Centre de recherches contemporaines pour le compte de l'Association des banquiers canadiens. Résultats complets sur demande adressée à l'ABC.

4. Tant qu'elles conservent leur structure fermée, les sociétés de portefeuille financières devraient être assujetties à des règles de surveillance plus rigoureuses que les sociétés ouvertes, et ce, afin de prévenir le risque de transactions intéressées.

Si l'on n'adopte pas les recommandations précédentes, il sera extrêmement difficile de lutter contre les transactions intéressées dans un secteur déréglementé. Les restrictions de nature réglementaire, du type de celles que propose le document d'étude, seront très coûteuses, difficiles à appliquer et inefficaces pour plusieurs raisons que nous énumérons ci-après.

- Premièrement, il est peu probable que des individus sans scrupules se laissent dissuader par une interdiction frappant les transactions intéressées. Ce type d'interdiction aura donc une valeur préventive limitée et on devra s'en remettre, au contraire, à des sanctions après le fait accompli qui viendront trop tard pour être d'une quelconque utilité au public. À cet égard, la proposition du livre vert (page 40) d'annuler les transactions inacceptables et d'exiger la restitution des fonds nous paraît irréaliste.
- Deuxièmement, en admettant qu'on puisse appliquer efficacement la mesure d'interdiction frappant les transactions intéressées, cela supposerait que les autorités réglementaires puissent prévoir dans la loi toutes les transactions avec lien de dépendance inacceptables, ce qui est tout simplement impossible.
- Enfin, l'application de la mesure d'interdiction proposée, surtout si certaines transactions sont exclues de cette mesure, exigerait une armée de contrôleurs et imposerait des coûts importants aux contribuables sans grand bénéfice pour eux. Au contraire, les restrictions du droit de propriété seraient simples, efficaces et peu coûteuses à mettre en oeuvre. C'est peut-être une des raisons qui expliquent la préférence marquée du public pour des règles de dispersion de la propriété.

Il suffit d'examiner la liste des faillites financières survenues ces dernières années, tant au Canada qu'à l'étranger, pour constater que la réglementation visant à lutter contre les transactions intéressées a généralement été inefficace, soit du fait de lacunes dans les règlements, soit à cause d'une application inefficace, ou encore à cause d'individus sans scrupules déterminés à contourner la loi. À l'annexe 5 du présent mémoire, nous exposons quelques cas d'institutions qui ont été mises en faillite parce que des actionnaires importants s'étaient livrés à des transactions intéressées, souvent malgré l'existence d'une législation conçue pour combattre cette pratique. Le problème des transactions intéressées est suffisamment grave pour qu'il ait été aux États-Unis la deuxième cause principale des faillites financières entre 1971 et 1982².

Bref, deux voies s'offrent clairement au Gouvernement pour la lutte contre les transactions intéressées. Il peut s'appuyer entièrement sur une réglementation coûteuse et généralement inefficace ou se servir d'un ensemble de mesures combinant des règlements, des restrictions du droit de propriété, un contrôle renforcé de la part de la direction et des mesures susceptibles de rehausser la discipline du marché, telle que la coassurance. À notre avis, la deuxième solution est de loin la meilleure. Toutefois, si le Gouvernement opte pour la première, il lui faudra absolument s'assurer que les règlements ne s'appliquent que dans les cas nécessaires, c'est-à-dire aux institutions à structure fermée. Il serait coûteux et inutile d'imposer de telles règles aux institutions ouvertes, où les cas de transactions intéressées ont été négligeables et qui disposent d'une panoplie complète de mécanismes de contrôle et d'équilibre internes propres à décourager cette pratique.

2 "L'assurance-dépôts dans un contexte en mutation" - Federal Deposit Insurance Corporation, 15 avril 1983, p. 11-19.

En accord avec cette conception selon laquelle les règles de prévention des transactions intéressées doivent viser les institutions fermées plutôt que les sociétés ouvertes, nous considérons que la proposition d'interdire les transactions avec lien de dépendance avec les administrateurs (ou avec des sociétés affiliées aux administrateurs) est inutile dans le cas des institutions ouvertes. C'est avec inquiétude que nous avons constaté que le supplément technique du Gouvernement ne fait pas la distinction entre les institutions fermées et les institutions ouvertes lorsqu'il propose d'interdire aux banques C de faire des prêts aux administrateurs et aux intérêts importants de ceux-ci.

Nous appuyons le principe d'un renforcement du pouvoir de contrôle des conseils d'administration comme moyen de limiter le risque de transactions intéressées. En ce sens, nous sommes favorables à une mesure interdisant à des particuliers d'être membres du conseil d'administration de plusieurs sociétés de portefeuille financières, mais non dans le cas de sociétés de portefeuille financières ouvertes, d'être membres du conseil de plusieurs sociétés affiliées au sein d'un conglomérat financier.

Enfin, nous pensons que les restrictions envisagées au transfert d'éléments d'actif et de passif entre sociétés affiliées ne devraient pas s'appliquer, dans le cas des sociétés de portefeuille financières ouvertes, aux transferts entre une institution financière et sa filiale de prêt. A cet égard, nous constatons avec plaisir que le supplément technique du Gouvernement propose une exception à l'interdiction générale sur les transactions intéressées dans le cas de transactions faites par une institution réglementée et ses filiales à part entière, à certaines conditions. A notre avis, des transactions de cette nature ne peuvent donner lieu à aucune transaction intéressée ou conflit d'intérêts.

b) Conflits d'intérêts liés à la fusion des fonctions financières

La méthode employée d'ordinaire pour lutter contre les conflits d'intérêts liés à la fusion des fonctions financières a consisté à séparer les fonctions susceptibles de provoquer des conflits. Progressivement, la plupart des pays industrialisés ont abandonné cette séparation des fonctions pour d'autres moyens de prévention des conflits. L'une des raisons qui a motivé cet abandon a peut-être été le fait que les avantages de la séparation des fonctions (limitation des conflits d'intérêts) étaient insuffisants au regard des coûts de cette mesure (notamment, accès réduit aux services pour les consommateurs et restriction de la concurrence). À cet égard, la proposition du livre vert d'abandonner ce cloisonnement des fonctions cadre tout à fait avec l'évolution internationale.

Nous sommes d'accord également avec l'appréciation du Gouvernement selon laquelle les conflits d'intérêts menacent moins gravement la stabilité et la solvabilité du système financier que ne le font les transactions intéressées. Celles-ci supposent que les éléments influents d'une société, par exemple un actionnaire important ou un groupe dominant, cherchent à satisfaire leurs intérêts au détriment des clients ou d'autres actionnaires de cette société.

Les conflits d'intérêts, au contraire des transactions intéressées, ne concernent pas la satisfaction des intérêts d'une personne ou d'un groupe au détriment des clients ou des autres actionnaires de la société. Il s'agit de conflits entre les intérêts de deux groupes concurrents servis par une organisation. Le règlement équitable pour toutes les parties concernées est dans l'intérêt à long terme de l'organisation en question. C'est pourquoi nous pensons que, dans une institution financière ouverte, il est

possible, malgré les difficultés, de maîtriser les conflits d'intérêts grâce notamment aux mécanismes de contrôle et d'équilibre internes et externes.

Toutefois, comme dans le cas des transactions intéressées, nous pensons que les institutions fermées sont davantage exposées aux risques de conflits d'intérêts que leurs homologues à capital dispersé, notamment à cause de l'existence d'un pouvoir de décision centralisé, souvent concentré entre les mains d'un seul individu, et à cause de mécanismes de contrôle interne insuffisants.

C'est pourquoi, nous proposons la mise en place d'un cadre normatif souple imposant des règles plus strictes en matière de conflits d'intérêts aux institutions les plus exposées à ce risque (c'est-à-dire les institutions fermées qui regroupent plusieurs fonctions sous un même toit) et aux institutions dans lesquelles ces conflits ont le plus de chances de dégénérer en litiges (par exemple, lorsqu'il existe un nombre important d'actionnaires minoritaires). À l'autre extrême, les conglomérats financiers ouverts dont les filiales sont détenues en propriété exclusive ne seraient pas assujettis à ces règles strictes en matière de conflits d'intérêts, cette mesure n'étant pas jugée utile.

Cette réserve étant faite, voici le point de vue provisoire des banques sur les propositions du document d'étude en matière de conflits d'intérêts:

- Nous sommes favorables à une divulgation accrue au public des situations de conflits à condition que:

- les règlements précisent clairement les catégories de conflits devant faire l'objet d'une divulgation;
 - les dossiers internes soient tenus en tout temps à la disposition des autorités réglementaires lorsque le caractère confidentiel des renseignements sur la clientèle empêche de les divulguer au public;
 - la divulgation soit faite en temps opportun (et non après le fait accompli);
 - des sanctions adéquates soient appliquées à ceux qui manquent à l'obligation de divulgation.
- Le principe de la création d'un Bureau des conflits d'intérêts financiers devra faire l'objet d'une étude plus poussée. Une autre solution pourrait consister à créer un bureau de l'ombudsman indépendant, financé par l'industrie, dans le style de celui qui a été proposé récemment par les chambres de compensation du Royaume-Uni.
- Enfin, en ce qui concerne le cloisonnement ou compartimentage proposé dans le livre vert, nous pensons que cette solution présente un intérêt plus théorique que pratique. Si toutefois on adoptait cette solution, il faudrait l'appliquer de façon plus large que ce qu'on propose dans le document d'étude et le supplément technique. Ceux-ci, en effet, semblent limiter la notion de cloisonnement aux fonctions fiduciaires et bancaires des sociétés de fiducie (page 42). Il est évident que ce principe doit s'étendre à toutes les activités qui occasionnent des conflits.

c) Assurance-dépôts

Le gouvernement fédéral a choisi de traiter la question de l'assurance-dépôts indépendamment de celle des "quatre piliers". Il s'agit là d'une distinction artificielle que l'on devrait éliminer. A notre avis les propositions du rapport Wyman font partie intégrante du processus de restructuration financière proposé dans le livre vert.

Pour cette raison, nous estimons que la mise en application des propositions du livre vert devrait suivre une réforme du régime d'assurance-dépôts. Il est indispensable de mettre en place de nouvelles dispositions en matière d'assurance-dépôts avant l'entrée en activité des sociétés de portefeuille financières, afin d'établir clairement les modalités d'assurance et de responsabilité à l'égard du passif de tous les membres du conglomérat financier.

Une autre raison pour laquelle il faut synchroniser la réforme de l'assurance avec celle des marchés tient à la nécessité d'uniformiser la réglementation. À cette fin, on exigerait, par exemple, que toutes les institutions assurées par la S.A.D.C. répondent aux normes minimales de surveillance pour être admissibles à cette assurance, et nous notons que c'est là une des recommandations du rapport Wyman. Cette exigence générale est compatible avec le désir exprès du Gouvernement de renforcer les règles de surveillance et contribuerait en outre, à notre avis, au maintien de la stabilité dans un marché déréglementé.

Pour toutes ces raisons, nous pensons que les recommandations du rapport Wyman doivent être examinées en parallèle avec les propositions du document d'étude. Nous nous ferons un plaisir de commenter les recommandations Wyman de façon plus approfondie dès que nous aurons pu les analyser.

d) Application des règlements - Surveillance

S'il est nécessaire de renforcer et d'harmoniser les normes et règlements régissant les diverses institutions, encore faut-il également améliorer les mécanismes de surveillance et d'application de la réglementation financière.

À cette fin, le document d'étude propose de fusionner le bureau de l'Inspecteur général des banques et le Département des assurances. Avant de nous prononcer sur cette proposition, nous attendons d'avoir examiné avec soin les recommandations du rapport Wyman touchant la réforme réglementaire. En effet, ces recommandations peuvent avoir des incidences sur la structure à donner à l'appareil de réglementation fédéral. Le comité Wyman propose, par exemple, que la Société d'assurance-dépôts du Canada joue un rôle dans la mise sur pied et l'application d'un système uniforme de normes de contrôle réglementaire pour toutes les institutions membres. C'est pourquoi nous réservons nos commentaires sur toute autre proposition allant dans le même sens en attendant d'avoir examiné plus à fond les recommandations du rapport Wyman.

3. Autres propositions

a) Méthode de réglementation

Le document d'étude ne semble guère appuyer le principe d'une réglementation fonctionnelle. En fait, on peut lire cette phrase à la page 12: "Le Gouvernement est d'avis que la réglementation des catégories d'institutions doit être envisagée de manière globale plutôt que sous l'angle des fonctions ou activités particulières". Le document ajoute que les différences touchant la réglementation qui s'applique à des activités semblables exercées par des institutions distinctes sont tolérables dans la mesure où la combinaison d'activités des institutions en question est différente. Nous ne voyons pas la logique de cet argument et nous pensons qu'il est contraire à l'intérêt public.

Nous sommes partisans d'une réglementation plus équilibrée s'appliquant à la fois aux institutions et aux fonctions, ce qui permettrait de surveiller la solvabilité du conglomérat dans son ensemble tout en assurant l'uniformité des règlements régissant des fonctions

semblables. Dans la formule de la société de portefeuille proposée par le Gouvernement, cette solution pourrait être mise en oeuvre en définissant les activités des filiales de la société d'un point de vue fonctionnel et en réglementant le conglomérat dans son ensemble du point de vue de la solvabilité et de l'efficacité. Cette solution serait cohérente avec notre position selon laquelle toutes les fonctions bancaires de crédit à la consommation et aux entreprises au sein d'une société de portefeuille financière devraient être assurées par la banque de l'annexe C affiliée à cette dernière.

b) Participation étrangère sur les marchés financiers intérieurs

Nous sommes favorables au principe du contrôle canadien sur notre secteur financier et, en ce sens, nous croyons utile de maintenir en vigueur, dans la mesure du possible, la règle de participation étrangère individuelle et globale des 10 et 25 p. 100 qui régit les transferts d'actions des institutions financières non bancaires. C'est pourquoi nous sommes heureux de constater que le Gouvernement entend continuer à appliquer cette règle aux conglomérats financiers existants.

Cependant, la proposition du Gouvernement de ne pas modifier les règles applicables aux nouveaux investisseurs étrangers sur le marché de la fiducie et de l'assurance pourrait compromettre les objectifs de contrôle canadien si elle ne s'accompagne pas d'un certain nombre de mesures limitant l'activité des conglomérats financiers sur les marchés financiers canadiens (par exemple, des restrictions à la part du marché ou au levier financier). Ce risque est d'autant plus probable que l'on permet aux conglomérats financiers de pénétrer sans restriction sur les marchés

financiers canadiens tout en limitant la capacité des banques canadiennes de concurrencer ces conglomérats. Nous recommandons instamment au Gouvernement de réviser sa position sur cette question afin de protéger l'objectif du "contrôle canadien."

c) Harmonisation fédérale-provinciale

De récentes initiatives provinciales ont mis en lumière la nécessité urgente d'une plus grande harmonisation de la législation financière à travers le pays. L'Ontario, par exemple, a publié récemment un document d'étude sur la révision de la loi sur les compagnies de fiducie et de prêt qui propose une réglementation différente de celle que le fédéral appliquerait aux sociétés de portefeuille financières. Il est essentiel que de telles différences dans les règlements soient éliminées sans quoi il ne peut exister de concurrence réelle entre les diverses institutions.

C'est pourquoi nous approuvons fermement l'engagement exprès du Gouvernement d'entamer un cycle de consultation entre les autorités fédérales et provinciales sur les questions de réglementation du secteur financier, et nous attendons du gouvernement fédéral qu'il prenne l'initiative en ouvrant et en entretenant le dialogue sur ces questions. Au cours des discussions avec les provinces, on devra chercher à faire en sorte notamment que la réglementation du secteur canadien des valeurs mobilières permette à ce secteur de desservir convenablement tous les Canadiens, en éliminant les contradictions néfastes entre les législations fédérale et provinciale. Ceci supposera, comme nous l'indiquons à la section V, qu'on apporte des modifications à la législation financière fédérale pour permettre aux institutions fédérales de profiter des règles provinciales plus libérales en matière de valeurs mobilières.

En outre, comme il importe de créer un cadre de réglementation financière compatible, nous recommandons que la consultation avec les provinces ait lieu entre hauts fonctionnaires gouvernementaux afin de ne pas être interrompue par un calendrier préétabli pour l'introduction des modifications aux législations fédérale ou provinciale.

d) Obligations de maintenir des réserves primaires

Nous appuyons sans réserve l'engagement du Gouvernement de libérer les banques de l'obligation de maintenir des réserves sur les dépôts à terme qui ne sont pas encaissables avant un délai d'au moins un an à compter de la date d'émission. Nous sommes impatients de voir cette dispense de réserves incorporée à la Loi sur les banques par le biais de modifications consécutives coïncidant avec les modifications à la législation sur les institutions financières non bancaires.

Tout en accueillant avec satisfaction cette proposition de dispense de réserves, nous pensons qu'elle est peut-être encore insuffisante au regard de ce qu'il faudrait pour assurer un "traitement équitable" de toutes les institutions dans un marché financier déréglementé. Il faut bien comprendre que la question des réserves est indissolublement liée à la question des activités et des pouvoirs des banques par rapport à ceux des autres institutions. Or, dans la mesure où elles exercent des activités de crédit de type bancaire financées par des dépôts non assujettis à l'obligation de réserves, les institutions financières non bancaires jouissent d'un avantage injuste sur les banques du point de vue de la concurrence. Cet avantage peut être supprimé de plusieurs façons:

1. en autorisant les banques à créer des filiales ou des sociétés affiliées leur permettant d'exercer des fonctions de crédit comparables sans obligation de réserves (raison d'être des filiales bancaires de prêt hypothécaire);
2. en imposant aux institutions financières non bancaires de maintenir des réserves;
3. en supprimant l'obligation de réserves des banques ou en servant un taux d'intérêt conforme au marché sur le solde des réserves.

Si les propositions du document d'étude éliminent le handicap habituel des banques dans le secteur des prêts à long terme et du crédit aux entreprises (en admettant que toutes les fonctions de prêt commercial soient assurées par la banque de l'annexe C), les banques pourraient continuer de concourir à armes inégales sur le marché du crédit à la consommation à court terme si:

- on ne classe pas le crédit à la consommation dans la catégorie des activités réservées à la banque de l'annexe C, et
- on tarde à placer les banques sur un pied d'égalité avec les autres institutions en leur accordant les mêmes pouvoirs et en les autorisant à exercer les mêmes activités.

Étant donné la forte demande du public en faveur de pouvoirs accrus pour les banques, nous ne prévoyons pas de retard important dans ce processus de mise à égalité. En revanche, si comme le suggère le supplément technique, on ne classait pas le crédit à la consommation comme une activité réservée exclusivement à la banque de l'annexe C, un décalage même minime à accorder aux banques les mêmes pouvoirs qu'aux autres institutions pourrait nuire gravement à la compétitivité. Dans ce cas, nous chercherions à obtenir qu'on supprime provisoirement l'obligation de maintenir des réserves sur les dépôts à demande et les

dépôts sujets à préavis servant à financer les prêts à court terme à la consommation.

VII CONCLUSIONS

Le document d'étude fédéral marque une rupture avec le passé sur le plan de la réglementation financière. En reconnaissant et en tentant de maîtriser la restructuration financière déjà amorcée, il accomplit un pas dans la bonne direction. Toutefois, en n'assurant pas une restructuration bénéfique pour tous les Canadiens, certaines propositions nous paraissent contraires à l'intérêt public et doivent être modifiées.

Selon nous, les propositions du livre vert comportent quatre éléments importants qui ne servent pas bien l'intérêt des Canadiens. Le premier vise à empêcher les banques des annexes A et B d'étendre leur activité à de nouveaux marchés financiers par le biais d'une société de portefeuille. Cette mesure priverait radicalement les consommateurs vivant à l'écart des grands centres urbains de l'accès au large éventail de services financiers que les banques pourraient offrir grâce à leur réseau de succursales. Elle priverait également un grand nombre de consommateurs urbains utilisant les services des banques des facilités d'accès à une gamme élargie de produits financiers. C'est pourquoi nous avons recommandé d'autoriser toutes les banques actuelles des annexes A et B à bénéficier du système de la société de portefeuille en apportant des modifications consécutives à la Loi sur les banques à l'occasion du processus de révision des autres lois financières. Nous avons recommandé également d'établir clairement, par le biais de ces modifications, le pouvoir des banques de conclure des ententes de réseau.

Le deuxième élément important des propositions du document d'étude qui va à l'encontre de l'intérêt public est la décision du Gouvernement de continuer à tolérer les regroupements d'intérêts immobiliers et financiers. Comme le démontre l'expérience passée, les alliances entre le secteur immobilier et le secteur financier engendrent des risques de transactions intéressées qui déstabilisent le système financier. C'est pourquoi nous avons recommandé de démanteler les conglomérats de sociétés immobilières et financières existants sur une période de dix à quinze ans, par exemple, et d'interdire parallèlement à l'avenir les participations croisées importantes entre le secteur industriel et le secteur financier.

Le troisième point qui nous préoccupe au sujet de ces propositions est l'intention du Gouvernement d'éliminer les restrictions sur le droit de propriété, mais non des règlements rigoureux et asphyxiants, afin de lutter contre les transactions intéressées et de limiter les conflits d'intérêts. Toutefois, les institutions ouvertes qui possèdent des mécanismes internes efficaces de vérification et d'équilibre pour prévenir les transactions intéressées et régler les conflits d'intérêts, n'ont nullement besoin d'autres restrictions d'application générale. En conséquence, leur efficience et leur souplesse s'en trouveraient inutilement réduites, et ce, au détriment des usagers des services financiers. Seules les sociétés de portefeuille financières à structure fermée devraient être assujetties à un contrôle réglementaire plus sévère. On ne devrait pas imposer ces règlements aux sociétés de portefeuille financières à structure ouverte, qui n'en ont aucun besoin.

Finalement, nous sommes aussi inquiets du fait que le livre vert n'examine pas la nécessité d'une protection adéquate des fonds des déposants dans toutes les institutions financières. Une réglementation plus efficace et plus cohérente des activités croissantes de dépôt des institutions financières non bancaires est conforme à l'intérêt du public et à celui de la stabilité financière. Étant donné que le rapport Wyman s'intéresse à cette question, nous la considérons comme faisant partie intégrante du processus de restructuration du marché financier que propose le livre vert. Nous espérons donc que le Gouvernement modifiera et perfectionnera le régime d'assurance-dépôts et de réglementation avant de prendre d'autres mesures concernant ses propositions.

Ces recommandations et d'autres propositions plus précises exposées dans le présent mémoire contribueront au processus de réflexion visant à s'assurer que les futures modifications à la législation financière bénéficient à tous les Canadiens.

Nous tenons à souligner que les vues exprimées ici ont un caractère provisoire et s'appuient sur une analyse du document d'étude fédéral. Nous n'avons toutefois pas pu procéder à un examen parallèle approfondi du rapport Wyman ou du "document technique" préparé par le Gouvernement. Il y aura lieu éventuellement d'amplifier et de préciser ces opinions dans un mémoire complémentaire lorsque nous aurons eu la possibilité d'étudier ces deux documents en détail.

Nous nous ferons un plaisir de développer les recommandations du présent mémoire devant le Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques de la Chambre.

ANNEXES

ANNEXE 1

ANNEXE 1

**RENDEMENT DE L'ACTIF ET RATIOS COURS-BÉNÉFICE
DES PRINCIPALES BANQUES ET SOCIÉTÉS DE FIDUCIE**

Rendement de l'actif intérieur¹PRINCIPALES BANQUESau 31 oct. 1986

Banque Royale	.65
Banque de Montréal	.39
Banque de Commerce Canadienne Impériale	.45
Banque de Nouvelle-Écosse	.34
Banque Toronto Dominion	.87
Banque Nationale	.65

MOYENNE SECTORIELLE

.53

PRINCIPALES SOCIÉTÉS DE FIDUCIEau 31 déc. 1984

Trust Royal	.82
Canada Trust	.68
Montréal Trust	.68
National Victoria and Grey Trust	.50

Ratios cours-bénéficeau 28 déc. 1984au 31 mai 1985PRINCIPALES BANQUES

Banque Royale	7.2	7.5
Banque de Montréal	7.6	8.7
Banque de Commerce Canadienne Impériale	6.1	6.6
Banque de Nouvelle-Écosse	7.3	7.9
Banque Toronto Dominion	7.0	7.9
Banque Nationale	5.1	6.1

PRINCIPALES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE

Trust Royal	10.8	12.2
Canada Trust	10.5	11.4
Montréal Trust	9.8	10.9
National Victoria and Grey Trust	8.8	11.4

Le rendement moyen de l'actif des sociétés de fiducie est dérivé de l'actif intérieur, leur activité à l'étranger étant négligeable.

Source: Rapports annuels

Financial Post du 5 janvier 1985 et du 1^{er} juin 1985Gordon Capital - Mémoire de mai 1985.

ANNEXE 2

ANNEXE 2

La grande gageure des pouvoirs publics est de s'assurer que toute modification apportée à la structure du secteur financier profite, en dernier ressort, au consommateur. C'est pourquoi ces modifications ne doivent pas s'appuyer sur les arguments avancés par des institutions qui se préoccupent surtout de mettre leur "pilier" à l'abri de la concurrence. Malheureusement, un certain nombre d'institutions financières ont brandi l'argument de la "peur d'une domination" pour justifier l'exclusion des grandes banques à charte de tout processus de restructuration du système financier. Et il semblerait que le document d'étude fédéral se soit fait largement l'écho de ces craintes en formulant ses recommandations.

Or, les banques considèrent non seulement que ces inquiétudes sont dénuées de tout fondement mais que la proposition du document d'étude d'exclure les grandes banques à charte du processus ne va pas dans le sens des intérêts bien compris du public. Nous présentons ci-dessous un certain nombre de faits qui réfutent l'argument selon lequel les banques, en raison de leur taille, ne devraient pas être autorisées à se doter d'une société de portefeuille financière, selon la formule proposée.

1. Évaluation de la taille des institutions

La méthode traditionnelle utilisée pour mesurer le niveau de concurrence dans un secteur est la méthode dite de l'"actif

global" qui consiste à déterminer le pourcentage représenté par l'actif global (ou les ventes globales) des plus grandes entreprises du secteur dans l'actif total de ce secteur. Cette méthode présuppose l'existence d'une relation directe entre les taux de concentration élevés et le pouvoir de monopolisation.

Selon cette méthode de comparaison "globale", la part des banques dans l'actif total du secteur financier est de 51.6 %, celle des sociétés de fiducie de 8.6 %, celle des sociétés d'assurance-vie de 7.9 %, celle des coopératives de crédit de 5.1 % et celle des courtiers en valeurs mobilières de 1.3 %. Cette méthode présente cependant un certain nombre d'inconvénients.

Premièrement, lorsqu'on compare les banques avec les autres institutions nationales, il faudrait exclure des calculs l'actif international puisque celui-ci est lié à des activités exercées en dehors du marché qui nous intéresse ici. Donc, si on retranche cet actif des chiffres retenus pour mesurer le degré de concentration, on réduit notablement la part des banques dans l'actif total en monnaie canadienne qui se trouve ramenée de 51.6 % à 37 % (voir le Tableau 1 du présent mémoire, verso de la page 10).

Deuxièmement, il convient de noter que cette méthode de calcul sous-estime l'importance du secteur fiduciaire puisqu'elle ne prend pas en compte l'actif au titre des successions, fiducies

Tableau 1

Part des institutions financières
dans certains instruments d'épargne
personnelle (en pourcentage)

<u>Fin d'exercice</u>	<u>Banques à charte</u>	<u>Sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire</u>	<u>Caisses locales d'épargne et de crédit</u>	<u>Autres¹</u>	<u>Total</u>
1981	47.8	21.9	14.8	15.5	100.0
1982	46.5	21.6	14.0	17.9	100.0
1983	43.8	22.4	14.2	19.6	100.0
1984	39.8	28.6	13.3	18.3	100.0

¹ Notamment les banques d'épargne gouvernementales, les obligations d'épargne du Canada et les "soldes créditeurs non affectés" des courtiers en valeurs mobilières.

Source: Revue de la Banque du Canada
Statistique Canada

et mandats (actif S.F.M.). Si on ajoute l'actif S.F.M. (122.6 milliards de dollars en 1984), l'actif total administré par les sociétés de fiducie passe de 67.4 milliards de dollars à 190 milliards de dollars. Or, on devrait inclure cet actif puisque dans presque tous les cas, les sociétés de fiducie exercent un contrôle de fait sur le placement d'une partie ou de la totalité de cet actif.

Troisièmement, et qui plus est, la méthode d'évaluation par l'actif global ne reflète pas avec précision la nature et l'ampleur de la concurrence sur les différents marchés du secteur financier. Cette méthode d'évaluation "en fonction du marché" a été préconisée par la Commission royale d'enquête sur la concentration des sociétés dans son rapport de 1978. L'analyse des données recueillies suivant cette méthode révèle que chaque marché sur lequel les banques rivalisent est fortement concurrentiel. Sur le marché de l'épargne personnelle, la part des banques à la fin de l'exercice 1984 était de 39.8 %, soit une baisse par rapport à 1981 où elle atteignait 47.8 % (voir le tableau 1 de la page précédente). Les sociétés de fiducie, en revanche, ont vu leur part du marché passer de 21.9 à 28.6 % dans le même temps. Sur le marché du crédit hypothécaire à l'habitation, les banques et leurs filiales de prêt hypothécaire détenaient en juin 1984 33.2 % de l'encours d'hypothèques. Même sur les marchés où les banques détiennent une part plus importante, par exemple sur le marché du crédit à la consommation où elles détenaient 67 % à la fin de l'exercice

un degré élevé de concurrence. En fait, la Commission royale d'enquête sur la concentration des sociétés constatait que l'entrée des banques sur le marché du crédit à la consommation en 1967 s'était traduite par une réduction importante des taux d'intérêt appliqués aux prêts à la consommation et par une plus grande uniformité des taux pratiqués dans l'ensemble du Canada.

2. Comparaison des parts respectives des banques canadiennes et des banques américaines dans l'actif du secteur des services financiers

Une autre erreur courante consiste à croire que les banques canadiennes, avec 71 banques à charte, dominent plus largement le secteur financier que les banques commerciales des États-Unis qui comptent quelque 14,000 banques différentes. Or, si on examine les chiffres, on constate que la part des banques dans l'actif total du secteur financier, calculée selon une méthode analogue, est sensiblement la même pour les deux pays. À la fin de l'exercice 1984, les banques canadiennes détenaient 37 % du marché canadien (voir le Tableau 1 du présent mémoire, verso de la page 10), alors que les banques américaines détenaient 36.1 % du marché des États-Unis (voir le tableau 2 à la page suivante).

Tableau 2

**PART RESPECTIVE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES AMÉRICAINES
DANS L'ACTIF TOTAL DU SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS
(fin de l'exercice 1983)**

	(milliards de dollars US)	(%)
F.D.I.C. - Banques commerciales assurées ¹	\$2,027.3 ¹	36.1
F.S.L.I.C. - Associations d'épargne et de prêt et banques d'épargne assurées	806.5	14.4
Banques d'épargne mutuelle	193.5	3.4
Coopératives de crédit fédérales et coopératives de crédit dotées d'une charte d'État et assurées par l'État fédéral	82.0	1.5
Sociétés d'assurance-vie	654.9	11.7
Sociétés d'assurance-biens et risques divers	249.1	4.4
Caisses de retraite privées	607.8 (est.)	10.8
Caisses de retraite des fonctionnaires de l'État et des collectivités locales	289.7	5.2
Sociétés de financement nationales	202.7	3.6
Fiducies de placement immobilier	7.6	.2
Fonds mutuels	113.6	2.0
Fonds d'instruments monétaires	162.5	2.9
Courtiers en valeurs mobilières	214.8	3.8
TOTAL DU SECTEUR FINANCIER	\$5,612.0	100.0 %

¹Comme dans la comparaison de l'actif canadien, ce chiffre ne prend pas en compte l'actif en monnaie étrangère (314.5 milliards de dollars US)

Source: American Bankers' Association - Données statistiques sur le secteur des services financiers (1984).

ANNEXE 3

ANNEXE 3

**RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES SUCCURSALES DE BANQUES,
DE SOCIÉTÉS DE FIDUCIE ET D'ASSURANCE-VIE
PAR LOCALITÉ AU CANADA**

Région	Nombre total de localités desservies par des		Nombre total d'agglomérations rurales ¹ desservies par des		Pourcentage d'aggl. rur. desservies par rapport à l'en- semble des loca- lités desservies	
	Banques	Sociétés de fid. et d'ass. ²	Banques	Sociétés de fid. et d'ass.	Banques (%)	Sociétés de fid. et d'ass. (%)
<u>Région de l'Atlantique</u>						
TERRE-NEUVE	75	3	69	0	92	0
I.-P.-É.	14	2	13	1	93	50
N.-É.	89	15	80	9	90	60
N.-B.	68	9	61	4	90	44
<u>Région du Centre</u>						
QUÉBEC	315	28	239	2	76	7
ONT.	547	121	456	43	83	35
<u>Région de l'Ouest</u>						
MAN.	101	2	96	0	95	0
SASK.	195	6	188	1	96	17
ALB.	172	10	159	2	92	20
C.-B.	133	20	100	1	75	5
<u>Territoires</u>						
YUKON	7	0	6	0	86	0
T.-N.-O.	10	0	9	0	90	0
TOTAL	<u>1,726</u>	<u>216</u>	<u>1,476</u>	<u>63</u>	<u>86</u>	<u>29</u>

NOTA: ¹ Une AGGLOMÉRATION RURALE se définit comme une municipalité de 9,999 habitants ou moins, d'après le recensement fédéral de 1981.

² Les neuf plus grandes sociétés d'assurance du Canada du point de vue de l'actif.

SOURCE: Annuaire ACP
Rapports annuels

ANNEXE 4

ANNEXE 4

POINT DE VUE DES MÉDIA SUR LA MESURE
ANTICONCURRENTIELLE DU LIVRE VERT1. - Toronto Star - 6 juin 1985

"Les propositions radicales de réforme du secteur financier sont injustes vis-à-vis des banques du pays et conduiront à une plus grande concentration du pouvoir économique entre les mains de quelques individus, estime le président d'une importante société de fiducie (Mervyn Lahn - Canada Trust)."

2. - Winnipeg Free Press - 10 mai 1985

"Norman Cameron, professeur d'économie à la faculté St. John's de l'Université du Manitoba, considère que le rapport McDougall devrait proposer une "modification de fond" afin de permettre aux grandes banques de pénétrer indirectement sur le marché fiduciaire en qualité de sociétés de fiducie habilitées à gérer des successions. Cette mesure stimulerait la concurrence dans un secteur qui, constate M. Cameron, est dominé par quatre grosses sociétés de fiducie réalisant à elles seules les deux tiers des affaires."

3. The Financial Times - 22 avril 1985

"En écartant les banques, McDougall perpétue l'opinion bien ancrée selon laquelle les grandes banques ont atteint une taille trop importante et doivent être solidement tenues en laisse pour éviter qu'elles n'absorbent chacune des sociétés d'assurance, sociétés de fiducie et maisons de courtage du pays. Il est temps qu'on en finisse avec cette conception... Les changements législatifs introduits ces vingt dernières années pour corriger ce déséquilibre ont largement permis aux concurrents de se tailler une place de choix sur les marchés. Les sociétés de fiducie et les nouvelles sociétés de portefeuille financières disposent maintenant de l'assise financière et du savoir-faire requis pour damer le pion aux grandes banques. Le besoin de redresser les torts occasionnés dans le passé n'existe plus."

4. Financial Post - 27 avril 1985

"Alors que le document fédéral permettrait à une société de portefeuille de posséder une banque dotée des pleins pouvoirs bancaires (banque dite de l'Annexe C), il fait fi de la volonté d'expansion des grandes banques existantes (les banques de l'Annexe A) en les tenant à l'écart du processus. C'est éviter la question que de dire aux banques que leur tour viendra lorsqu'on révisera la Loi sur les banques en 1990... Il est inconcevable d'exclure les banques de la réforme actuelle en prétextant une révision de la législation qui n'intervient que tous les dix ans."

5. Calgary Herald - 17 avril 1985

"Les banques à charte n'ont pas tout à fait tort non plus de se plaindre que le gouvernement n'envisage pas de révision à la Loi sur les banques... Tout changement doit être équitable et se répercuter également sur la situation concurrentielle des acteurs financiers directement intéressés."

6. Jack McArthur du Toronto Star - 17 avril 1985

"Si c'est une bonne chose de permettre aux grosses sociétés de fiducie et d'assurance d'empiéter sur leurs marchés réciproques et sur le marché bancaire, pourquoi serait-il néfaste de permettre aux grandes banques actuelles d'étendre leurs activités au marché de la fiducie et de l'assurance? Après tout, les grandes banques ont au moins l'avantage d'être, dans l'ensemble, mieux réglementées que les autres."

7. Garth Turner du Toronto Sun - 15 avril 1985

"Cette [mesure] est injuste, fidèle au goût du jour, peut-être, mais injuste. Si Trilon, par exemple, peut posséder une société de fiducie, une compagnie d'assurance, un empire immobilier, un fonds mutuel et même une chaîne de lave-autos, pourquoi la loi empêcherait-elle la Banque de Commerce ou la Banque de Montréal de lui faire concurrence? Si l'on fait changer de direction à l'un des deux pieds, il faut que l'autre puisse suivre."

8. Dépêche de l'agence Presse Canadienne - 17 avril 1985

"Les règlements relatifs aux banques à charte ont été établis pour protéger les clients et les épargnants. Ces règles ont fait leurs preuves et méritent d'être maintenues pour toutes les institutions financières faisant affaire au Canada, quels que soient les changements que le gouvernement se propose d'apporter. En outre, il y a le principe qui veut que tous les intéressés, qu'ils soient banquiers ou propriétaires d'un conglomérat, soient traités sur un pied d'égalité."

ANNEXE 5

ANNEXE 5

EXEMPLES CONCRETS DE TRANSACTIONS INTÉRESSÉES

Voici quelques cas concrets d'institutions financières qui ont été acculées à la faillite à la suite de transactions intéressées conclues par des actionnaires importants. Ces exemples montrent que les transactions intéressées sont un phénomène international, lequel se produit, la plupart du temps, malgré la mise en place d'une législation propre à décourager cette pratique.

Taiwan 1985

Coopérative de crédit Tenth Credit

Tenth Credit fait partie d'un groupe de sociétés à exploitation diversifiée, l'un de plus gros conglomérats de Taiwan sous le contrôle de Tsai Tchen-Tchow. Une commission d'enquête gouvernementale a découvert que Tenth Credit avait outrepassé sa limite de crédit autorisée par le gouvernement et qu'une grande partie de ce crédit était allée à Cathay Plastic, autre membre du conglomérat qui se trouvait au bord de la faillite. Tsai a été condamné à deux peines de prison de quinze années chacune pour fraude et émission de faux chèques en rapport avec la faillite de Tenth Credit. Un commissaire-enquêteur a été arrêté et accusé d'avoir couvert les opérations illégales de Tenth Credit.

Espagne 1983

Rumasa

Rumasa était la plus grosse société privée espagnole. Conglomérat regroupant plus de deux cents sociétés, elle contrôlait dix-huit

banques commerciales dont le montant global des dépôts s'élevait à six milliards de dollars. Rumasa appartenait à Jose Maria Ruiz-Mateos.

Le groupe Rumasa n'avait pas publié d'états financiers annuels depuis 1961. Il truquait ses comptes, créait des sociétés prête-nom dans des endroits fictifs, probablement à des fins frauduleuses, et canalisait une proportion dangereuse des prêts de ses filiales bancaires vers d'autres sociétés liées. Certaines banques sous son contrôle avaient concentré jusqu'à 80 p. 100 de leur actif dans des prêts à des sociétés liées. Les autorités espagnoles ont accusé également Rumasa d'avoir gonflé son actif pour ses besoins d'expansion : certaines banques du groupe auraient été surévaluées de près de 1,000 p. 100.

L'État espagnol a exproprié Rumasa et lancé un mandat de recherche contre M. Ruiz-Mateos qui se trouve sous le coup d'accusations criminelles, notamment de détournement de fonds, en rapport avec la situation du groupe. Au moment de l'expropriation, on estimait que le groupe Rumasa présentait une valeur nette négative de 1.67 milliards de dollars.

Allemagne fédérale 1983

Banque Schröder, Muenchmeyer et Hengst (SMH)

SMH était une petite banque privée d'Allemagne fédérale qui affichait un actif global de 2.2 millions de marks (320 millions de dollars US) au moment de son sauvetage en 1983. Néanmoins, elle comptait parmi les banques les plus anciennes, les plus influentes et les plus respectées du pays. Elle a fait faillite pour avoir octroyé des crédits excessifs à IBH Ltd., groupe spécialisé dans le matériel de construction et dans lequel elle détenait une participation. Au moment de sa mise en faillite, SMH avait un encours de prêts de 800 millions de marks vis-à-vis du groupe IBH, un montant près de huit fois plus élevé que son capital de 110 millions de marks et bien

supérieur à sa limite statutaire sur les prêts qu'elle était autorisée à consentir à un emprunteur. L'opération de sauvetage entreprise en 1983 a consisté à convertir en capital 450 millions de marks de dépôts et à injecter des fonds supplémentaires grâce à la caisse d'assurance-dépôts. Depuis, Lloyds Bank International a pris le contrôle de SMH en laissant de côté ses prêts douteux.

Les quatre principaux associés de SMH - Ferdinand von Galen, Hans Lampert, Wolfgang Struj et Hans-Hermann Muenchmeyer - ont dû faire face récemment à des accusations de fraude et d'abus de confiance en rapport avec la faillite de SMH et la disparition de fonds évalués à 400 millions de marks.

États-Unis 1982

United American Bank

Jake et G.H. Butcher contrôlaient quarante banques du Tennessee et du Kentucky totalisant un actif d'environ trois milliards de dollars. Au terme d'une enquête ouverte en 1982 par les autorités bancaires fédérales, douze des banques contrôlées par les Butcher ont été fermées. On a estimé que les prêts douteux consentis par ces établissements avaient coûté environ 700 millions de dollars aux organismes d'assurance gouvernementaux.

Jake Butcher a reconnu avoir escroqué ces banques de 20 millions de dollars et il a admis également sa culpabilité dans vingt chefs d'accusation, dont ceux d'évasion fiscale, de fraude bancaire criminelle et de complicité, en rapport avec la faillite de la United American Bank de Knoxville survenue en février 1983.

Canada 1981

Astra Trust/Remor

Astra Trust était une société de fiducie fédérale qui avait obtenu son autorisation en 1977. Son actionnaire majoritaire avait nom Carlo Montemuro. Astra a fait faillite en 1980, et la Société d'assurance-dépôts du Canada s'attend à des pertes de 4.5 millions de dollars relativement au remboursement des déposants. En outre, le gouvernement ontarien a versé 5.5 millions de dollars aux épargnants de Remor à titre d'indemnisation supplémentaire.

M. Montemuro a été condamné à six ans d'emprisonnement pour avoir spolié les épargnants d'une somme variant entre 6 et 7 millions de dollars. Lors du procès, la Couronne l'a accusé d'avoir tripoté les fonds des épargnants pour financer des entreprises contrôlées par ses associés et par lui-même. Parmi ces entreprises figuraient un promoteur espagnol d'immeubles en copropriété et deux sociétés métallurgiques canadiennes contrôlées par M. Montemuro.

ANNEXE 6

ANNEXE 6

LA QUESTION DE LA DISPERSION DE LA PROPRIÉTÉ
DANS LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Le document fédéral d'étude de la réglementation des institutions financières souligne, à juste titre, la nécessité vitale de limiter les conflits d'intérêts et les transactions intéressées. En page 4 du livre vert, il est dit textuellement:

"...l'un des domaines où les règles doivent être rendues plus strictes est celui des opérations comportant un lien de dépendance, ou des transactions intéressées. Cela soulève un problème particulièrement sérieux pour la réglementation dans le cas des institutions à capital fermé, où un actionnaire unique ou un groupe d'actionnaires associés est en mesure d'exercer son influence ou un pouvoir de contrôle. Des règles interdisent à l'heure actuelle les prêts avec lien de dépendance dans la législation des sociétés de fiducie, de prêt hypothécaire et d'assurance. Ainsi, l'interdiction des transactions intéressées est un principe établi. Cependant, les règles ne s'appliquent pas à toutes les catégories de situations ou d'opérations. Le gouvernement estime que la meilleure façon d'appliquer rigoureusement le contrôle essentiel des transactions intéressées est d'élargir cette interdiction et de l'appliquer de manière rigoureuse à tous les genres d'opérations financières."

Beaucoup ont émis des doutes quant à l'efficacité pratique de règlements s'appliquant à chaque opération pour lutter contre les transactions intéressées, et ont recommandé comme solution de beaucoup préférable l'adoption d'une mesure rendant obligatoire la dispersion de la propriété.

La question a été traitée en profondeur par le gouvernement en 1982, à l'occasion des consultations à propos de la Loi sur les compagnies fiduciaires. Nous reproduisons, dans les pages qui suivent, des citations pertinentes tirées d'un document d'étude que publia, à l'époque, le ministre d'État aux finances.* Ces citations, extraites des pages 10 à 15 du document, n'ont été réagencées qu'à seule fin de préserver la fluidité du texte.

* Document de travail sur la révision à la Loi sur les compagnies fiduciaires et à la Loi sur les compagnies de prêt; Département des assurances Canada; juillet 1982.

Citations tirées du Document de travail sur la révision à la Loi sur les compagnies fiduciaires et à la Loi sur les compagnies de prêt (1982)

"La Loi sur les banques interdit à quiconque, résident ou non-résident, de devenir le propriétaire inscrit ou réel de plus de 10 % de toute catégorie d'actions d'une banque. Comme les activités de dépôt des banques et des compagnies de fiducie et de prêt se ressemblent de plus en plus, il semblerait justifié de les traiter sur le même pied. De récentes offres d'achat de grandes compagnies de fiducie et de prêt, ainsi que l'expérience d'institutions financières d'autres pays ont soulevé le danger de conflit d'intérêts en cas de contrôle fermé."

"La limite relative à la propriété a été insérée dans la Loi sur les banques afin de maintenir l'indépendance des banques et de dissiper toute crainte que l'activité de prêt et de placement d'une banque puisse placer un actionnaire important en conflit d'intérêts... La limite aide à atténuer le risque de concentration induit de pouvoir économique et à assurer que les services bancaires sont largement accessibles à la communauté. Les règles relatives à la propriété ont réussi à maintenir l'indépendance des banques canadiennes sans en inhiber la croissance, la solidité financière ou la vigueur concurrentielle."

"Il est certes vrai que les propriétaires de compagnies de fiducie et de prêt ne se sont pas livrés à de graves abus ces dernières années (Nota: l'expérience a prouvé le contraire depuis), mais il vaut la peine de signaler que trois des plus importantes compagnies où étaient concentrées plus de la moitié des transactions fiduciaires étaient jusqu'à tout récemment toutes ouvertes et qu'il n'y avait donc pas raison de s'inquiéter dans leur cas. Rien ne garantit cependant qu'il n'y aura pas de changement de propriété en l'absence de limitation statutaire et une participation majoritaire a déjà été assortie de problèmes de conflit d'intérêts tant au Canada qu'à l'étranger."

"Une autre façon d'aborder les problèmes de conflit d'intérêts serait de les interdire par voie législative. Même si cela permettrait un certain contrôle, il est pratiquement impossible d'identifier dans une loi toutes les diverses situations qui pourraient donner lieu à un conflit d'intérêts."

"Il semble que l'on doit choisir entre la limitation de la propriété et l'élimination de toute participation dominante, et l'élargissement des règles législatives conçues pour éviter les conflits d'intérêts dans les décisions relatives aux prêts et aux placements. La première solution est une approche simple et directe qui consiste à éliminer les principales sources de conflit d'intérêts. Des modifications s'imposent cependant dans le cas des nouvelles compagnies et des petites compagnies, et il faut accorder une attention spéciale aux actionnaires existants. La deuxième exigerait des dispositions complexes qui poseraient des problèmes

quotidiens et pourraient obliger les surveillants à prendre des décisions arbitraires."

Dispersion de la propriété - Avantages et inconvénients

Le document McDougall de 1985 prône la seconde de ces solutions (règlement interdisant les opérations donnant lieu à des transactions intéressées) et rejette la solution de la participation étendue en ces termes (page 5) :

"En ce qui concerne la propriété des institutions financières, le gouvernement est d'avis que, si les règles limitant les participations individuelles à 10 % ont contribué à réduire les risques de transactions intéressées dans le secteur bancaire, elles ne constituent pas le seul moyen de parvenir à cet objectif. Des contrôles rigoureux des transactions intéressées peuvent aboutir aux mêmes résultats. En conséquence, le gouvernement n'entend pas proposer une restructuration rétroactive de la propriété des institutions financières non bancaires. Une telle politique serait un gaspillage d'énergie et ferait obstacle à l'innovation et à l'efficacité dans la gestion des sociétés, sans être pour autant indispensable à la réalisation des objectifs de la politique publique."

Le document de 1982 réfute cet argument avec pertinence (page 12) :

"On pourrait certes prétendre que la limitation des participations découragerait les investissements dans les compagnies de fiducie et de prêt et réduirait la vigueur de leur direction, mais l'expérience ne semble pas le prouver."

Le Royal Trustco et la Canada Permanent, deux importantes compagnies ouvertes jusqu'à tout récemment, n'ont pas eu de difficulté à mobiliser des capitaux et leur direction a fait preuve de vigueur concurrentielle. On pourrait dire la même chose de la Canada Trustco qui est encore ouverte. Dans le cas des banques à chartre, la limitation de la participation n'a pas inhibé la vigueur de la gestion et de la concurrence."

Le document de 1982 traitait la question de manière beaucoup plus détaillée que le document McDougall, ajoutant (page 12) :

"En interdisant à quiconque de posséder plus de 10 %, par exemple, des actions de n'importe quelle catégorie, on n'empêcherait pas deux ou trois actionnaires importants de regrouper leurs forces pour exprimer un point de vue commun sur une question. Il s'agit là d'une façon de procéder normale et acceptable. Ce n'est pas du tout la même chose qu'avoir un actionnaire ou un groupe associé d'actionnaires importants en position de contrôle. On pourrait craindre que des contrôles trop sévères de la participation n'incitent la direction à ne pas

tenir compte des droits des actionnaires. Le problème ne devrait cependant pas se poser si un seul actionnaire peut posséder jusqu'à 10 % des actions. Dans ce cas, les actionnaires auraient quand même une voix en ce qui concerne le travail de la direction... L'expérience des compagnies mutuelles d'assurance-vie, dont les droits de vote sont largement étalés entre les membres, ne semble pas révéler d'abus du pouvoir de la direction."

Le document de 1982 reconnaît que la décision d'imposer une participation étendue dans les sociétés de fiducie et de prêt se heurte à deux difficultés: le problème du démarrage des petites sociétés et la question du dessaisissement dans les sociétés établies qui possèdent un actionnaire dominant. Le document propose une solution pour surmonter chacune de ces difficultés.

"...Les nouvelles et plus petites compagnies qui ne sont pas en mesure de réunir des capitaux sur le marché peuvent donc avoir à s'en remettre à un actionnaire principal. En outre, l'organisation et la gestion d'une nouvelle compagnie reposent souvent sur l'énergie d'un seul actionnaire plutôt que d'un groupe. Il se peut donc que des circonstances spéciales doivent s'appliquer aux nouvelles compagnies et aux compagnies n'atteignant pas une certaine taille. La Loi sur les banques reconnaît ce facteur en prévoyant une période de dix ans durant laquelle une participation peut dépasser la limite régulière." (Page 12)

"L'industrie actuelle de la fiducie et du prêt est constituée d'un large éventail de compagnies, nouvelles et anciennes, petites et grosses, qui ont toutes un actionnaire principal à quelques exceptions près, ce qui pose un problème grave pour ce qui est de limiter de quelque façon que ce soit la participation. Il faudrait accorder une attention spéciale aux participations actuelles et adopter des mesures de transition pour éviter de nuire aux droits acquis ou, du moins, pour y nuire le moins possible." (Page 12)

Règles proposées pour élargir la participation

Le document de 1982 propose une méthode équitable pour résoudre les problèmes précédents. Voici notamment en quoi consisterait cette méthode :

"La règle générale stipulerait que personne ne pourrait posséder, comme propriétaire nominatif ou propriétaire réel, plus de 10 % de n'importe quelle catégorie d'actions d'une compagnie de fiducie ou d'une compagnie de prêt, sous réserve des exceptions suivantes :

- Comme il est improbable qu'une compagnie soit créée, sauf sur l'initiative d'un investisseur unique ou d'un petit

groupe d'investisseurs, on propose de faire exception dans le cas des nouvelles compagnies. La Loi sur les banques prévoit une exception semblable.

- Les petites ou moyennes compagnies auront de temps à autre besoin de capitaux supplémentaires dont le montant ne justifierait pas l'émission d'une série d'obligations sur le marché général des valeurs. Dans ce cas, il se peut que l'intervention d'un actionnaire majoritaire ou important soit essentielle.
- Les limitations relatives à la participation n'empêcheraient pas une compagnie assujettie à cette législation de posséder, comme filiale, une autre compagnie elle aussi assujettie à la législation. Dans ce cas, la relation de compagnie mère à filiale ne diffère pas beaucoup de l'exploitation d'une seule compagnie.
- Lorsque, à la date d'adoption des limitations, un actionnaire existant est propriétaire de plus de 10 % des actions d'une catégorie donnée d'actions d'une compagnie, les règles suivantes s'appliqueraient :
 - a) l'actionnaire en cause ne pourrait acquérir d'autres actions de la même catégorie d'actions de la compagnie;
 - b) il n'y aurait aucune modification des droits de vote ou autres applicables aux actions en cause durant une période de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la législation;
 - c) cinq ans après la date d'entrée en vigueur de la législation, le droit de vote maximal de l'actionnaire en cause serait de 10 % du total des votes qui auraient pu être exercés s'il n'y avait pas de limitation.

Une autre solution à la proposition exposée en 5) ci-dessus serait de "protéger" tous les actifs et droits de vote existants. La limitation de 10 % ne s'appliquerait alors qu'à tout transfert d'actions ou acquisition de nouvelles actions de la compagnie. Cette solution protégerait davantage les droits existants, mais retarderait davantage l'indépendance des institutions actuelles.

Le document de 1982 note que le dessaisissement obligatoire des droits excédant le plafond de 10 p. 100 s'appuie sur un précédent:

"La même limite de 10 % s'applique dans la Loi sur la banque d'épargne de Québec et ce plafond a été confirmé et renforcé au cours de la révision de 1980 de la législation bancaire. Le seul

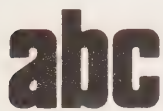
actionnaire qui était propriétaire réel de plus de 10 % des actions de la seule banque d'épargne s'est vu accorder cinq ans pour ramener sa participation à 10 %."

Conclusion

En l'espace de trois ans, le gouvernement fédéral s'est penché par deux fois, dans des documents d'étude, sur la question de la limitation des transactions intéressées dans le secteur financier non bancaire. Dans les deux cas, le dilemme était posé dans les termes suivants: édicter des règlements portant interdiction, cas par cas, des transactions intéressées ou exiger une dispersion de la propriété sous réserve de certaines exceptions. Chaque document examinait les mêmes données mais aboutissait à des conclusions diamétralement opposées.

Il est significatif que le document de 1985 se contente de qualifier de "contre-productive" une mesure tendant à rendre obligatoire la participation étendue dans le secteur non bancaire sans avancer aucune raison sérieuse pour justifier une telle conclusion et sans rechercher les moyens de pallier les difficultés que pose la dispersion de la propriété. Le document de 1982, au contraire, pesait le pour et le contre, mentionnait des faits qui contredisent les conclusions du document de 1985 et formulait des propositions constructives pour régler la question du dessaisissement et le cas particulier des petites sociétés.

L'actuel document d'étude du gouvernement reconnaît (page 40) qu'une interdiction des transactions intéressées pourrait empêcher des opérations inoffensives, voire productives, et ajoute que le gouvernement est disposé à envisager des propositions de rechange qui permettraient d'atteindre les mêmes résultats. À cet égard, le gouvernement ferait bien de s'inspirer des conclusions de ses propres fonctionnaires, dont l'analyse de juillet 1982 est toujours valable aujourd'hui.



L'Association des banquiers canadiens

COMMENTAIRES SUR LE

RAPPORT FINAL
DU COMITÉ D'ÉTUDE
SUR LA SOCIÉTÉ D'ASSURANCE-DÉPÔTS
DU CANADA

SEPTEMBRE 1985

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
POINTS SAILLANTS	
I REMARQUES PRÉLIMINAIRES	
II OBJECTIFS ET POUVOIRS DE LA SADC	
A. Rôle principal	
B. Rôle de prêteur	
C. Rôle de régulateur	
1. Pouvoirs de réglementation en matière d'assurance.	
2. Pouvoirs en matière de surveillance et d'examen.	
3. Pouvoirs généraux en matière de réglementation	
4. Pouvoirs en cas d'insolvabilité.	
III DISCIPLINE FINANCIÈRE	
A. Capitaux propres	
B. Ajustement des primes en fonction du risque	
C. Partage des risques	
IV FINANCEMENT DE LA SADC	
A. Financement du déficit	
1. Affectation des coûts de financement.	
2. Méthode de financement du déficit.	
B. Autres propositions de financement	
1. Taux de prime	
2. Régime fiscal de la SADC.	
V ORGANISATION ET DOTATION EN PERSONNEL	
VI CONCLUSION	

POINTS SAILLANTS

- Ce mémoire contient nos observations sur les propositions du Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (Le "Rapport Wyman").
- Les banques estiment que la réforme de l'assurance-dépôts est une question de haute priorité qui doit précéder la restructuration du marché financier recommandée par le gouvernement fédéral dans son récent livre vert.
- Le Rapport Wyman contient des recommandations importantes relatives à des modifications au système actuel d'assurance-dépôts. Ce rapport mérite des éloges pour sa qualité, particulièrement lorsqu'on songe que ses auteurs ont dû travailler sous de sérieuses contraintes de temps.
- Les banques sont d'accord avec un grand nombre de recommandations contenues dans le rapport, particulièrement celles qui concernent la discipline de marché ainsi que la dotation en personnel et l'organisation de la SADC. Toutefois, nous avons quelques préoccupations graves au sujet du rapport, que nous énumérons ci-après:
 - A propos des pouvoirs de la SADC en matière de réglementation:
 - Comme principe général, nous estimons que les pouvoirs de la SADC en matière de réglementation devraient principalement être la faculté de retirer la protection de l'assurance ou d'octroyer celle-ci à certaines conditions. Dans la mesure du possible, il faut éviter que les responsabilités de réglementation de la SADC et celles de l'organisme de réglementation principal ne se chevauchent.
 - Par conséquent, nous ne voyons pas pourquoi la Société serait investie de pouvoirs parallèles à ceux de l'organisme de réglementation principal ou supérieurs à eux. De tels "super pouvoirs" ne sont ni nécessaires pour permettre à la Société d'atteindre son objectif, ni applicables du point de vue de l'efficacité réglementaire.
 - Toutefois, aux fins d'atteindre son objectif, la Société doit être dotée de vastes pouvoirs de surveillance sur les institutions membres. De plus, il faudrait améliorer son pouvoir de levier auprès des principaux organismes de réglementation par le biais de diverses mesures, dont certaines rehausseraient la responsabilité des organismes de réglementation en matière financière.

. En matière de réforme de l'assurance:

- Ainsi que le reconnaît le Comité Wyman, la restauration de la discipline financière est vitale à la stabilité du système financier et il faudra en tenir compte dans tout effort de réforme du système d'assurance.
- A cette fin, nous appuyons la recommandation concernant le partage des risques. De plus, nous reconnaissons les mérites de la recommandation du rapport Wyman selon laquelle le partage des risques devrait entrer en vigueur à compter du premier dollar placé en dépôt, et soulignons en passant que ce système est utilisé au Royaume-Uni. Il s'agit, à n'en pas douter, du moyen le plus efficace pour faire le lien entre ce problème et les forces du marché et elle mérite donc une étude sérieuse. Toutefois, elle n'accorderait pas une protection complète aux plus petits déposants les moins informés et ne serait pas conforme à ce à quoi ils s'attendent. Par conséquent, nous recommanderions un choix de rechange en vertu duquel la protection d'assurance serait de 100 pour cent jusqu'à concurrence de \$20,000 et de 75 pour cent sur les montants entre \$20,001 et \$75,000. Toutefois, si le gouvernement préfère un système de partage des risques à compter du premier dollar placé en dépôt, nous appuierions un tel choix.
- La restauration de la discipline financière exigera aussi un système d'évaluation basé sur les réclamations que nous croyons possible s'il est appliqué par catégorie d'institutions.
- Ceci nous porte logiquement à appuyer l'établissement de fonds d'assurance séparés pour les différentes catégories d'institutions membres de la SADC. Nous sommes favorables aussi à une plus grande auto-réglementation par l'industrie.

. En matière de financement:

- Comme principe général, nous sommes d'avis que la question du financement des opérations courantes de la SADC devrait être abordée séparément de celle du financement du déficit actuel de la Société.
- En ce qui a trait au financement des opérations courantes de la Société, les banques n'appuient pas les propositions pour une augmentation générale du taux de prime pour toutes les institutions membres.

- En principe, le taux de prime devrait être fixé en tenant compte des pertes futures prévues pour chaque catégorie d'institution (évaluation basée sur les réclamations passées) et les objectifs de réserve de l'assurance-dépôts. On pourrait y arriver par le biais d'un système de remises calculées selon la performance des différentes catégories d'institutions, à quoi s'ajouterait une prime fixe établie par le Parlement.
- En ce qui a trait au financement du déficit, les banques font les recommandations suivantes:
 - Contrairement aux recommandations du Rapport Wyman, nous croyons que les coûts du réapprovisionnement du fonds doivent être partagés directement entre les gouvernements fédéral et provinciaux qui sont responsables du déficit.
 - Il existe de nombreuses options de financement et elles devraient toutes être examinées.
 - Si le gouvernement décide de financer le déficit par le biais d'une émission d'actions non assorties du droit de vote, tel que le recommande le Rapport Wyman, les nombreuses conditions de l'émission prévue devraient être modifiées pour assurer sa mise en marché à un prix qui n'entraînera pas une perte de capital pour les institutions membres.
 - A cette fin, nous recommandons que l'émission soit assortie d'un terme fixe, qu'elle soit garantie par le gouvernement et qu'elle soit écoulee à un prix reflétant les taux du marché.

I REMARQUES PRÉLIMINAIRES

L'Association des banquiers canadiens ("ABC") est heureuse de l'occasion qui lui est offerte de faire part de ses observations sur le Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (le Rapport Wyman) publié le 17 juin 1985. Etant donné leur rôle majeur au sein du secteur des services financiers, les banques à charte se préoccupent tout particulièrement de la stabilité et de la solidité du système financier dans son ensemble. De plus, en tant que membres de la Société d'assurance-dépôts du Canada ("SADC") et principales sources de financement de la SADC, les banques attachent beaucoup d'importance à toute recommandation concernant le fonctionnement équitable et efficace de la SADC ainsi que du régime d'assurance-dépôts.

Avant de commenter les propositions faites par le Comité Wyman, nous aimerions féliciter ce Comité pour avoir rédigé, dans un délai pourtant extrêmement court, un rapport aussi complet. Nous ne pouvons que louer la qualité de ce rapport, même si nous exprimons des réserves à l'égard de certaines des recommandations du Comité.

Ces réserves sont formulées dans les sections suivantes de ce mémoire. Pour faciliter la référence au Rapport, nous avons présenté nos commentaires en suivant l'ordre dans lequel les questions sont traitées dans le Rapport Wyman, mais cet ordre ne reflète d'aucune façon le degré d'importance que nous attachons à chacune de ces questions. Par exemple, nous considérons les recommandations relatives au financement de la SADC et celles portant sur la dotation en personnel et l'organisation comme étant extrêmement importantes, même si elles ne sont traitées que vers la fin du Rapport Wyman et, par conséquent, vers la fin du

présent mémoire. De façon à situer nos observations dans leur contexte, nous aimerions souligner les quatre principes essentiels qui, à notre avis, devraient guider le processus de réforme du système d'assurance-dépôts. Ces principes sont les suivants:

- (1) Il est essentiel qu'un régime d'assurance-dépôts efficace soit mis sur pied avant de procéder à toute restructuration du secteur des services financiers. Par conséquent, nous recommandons que le gouvernement fédéral résolve le problème de l'assurance-dépôts avant de donner suite aux propositions concernant la réforme du secteur financier comme celles qui figurent dans le document d'étude fédéral (La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer). Nous sommes heureux de noter que telle semble être l'intention de l'honorable Barbara McDougall.
- (2) Les banques sont d'avis que le financement continu de la SADC et le financement du déficit actuel de la Société sont deux questions distinctes qui doivent être considérées séparément. A ce propos, la formule de financement proposée dans le Rapport Wyman (émission d'actions privilégiées) doit être examinée indépendamment de toute proposition visant à modifier le système de primes de la Société.
- (3) La réforme de l'assurance-dépôts devrait viser à imposer une plus grande discipline financière tant aux institutions membres de la SADC qu'aux déposants. De façon à rétablir la discipline sur le marché, nous faisons, dans ce mémoire, un certain nombre de recommandations qui, selon nous, renforceront la stabilité et la solidité du secteur financier.
- (4) Enfin, nous sommes d'avis qu'il faudrait éviter, dans la mesure du possible, que les responsabilités de réglementation de la SADC et des principaux organismes de réglementation ne se chevauchent, car une telle situation est coûteuse et inefficace.

Les propositions figurant dans le Rapport Wyman portent sur certaines des préoccupations énoncées ci-dessus, mais pas sur toutes. Nous sommes particulièrement préoccupés par le fait que les recommandations du Comité concernant le financement et les responsabilités en matière de réglementation de la SADC pourraient ne pas contribuer au fonctionnement équitable et efficace du système d'assurance-dépôts. Nos préoccupations à ce propos sont exposées plus en détail aux sections II et IV de ce mémoire.

II OBJECTIFS ET POUVOIRS DE LA SADC

Lors de la création de la SADC en 1967, le ministre des Finances en exercice a exposé dans les grandes lignes quels étaient, selon lui, les objectifs de la Société d'assurance-dépôts. Ces objectifs étaient les suivants:

- (1) assurer la sécurité des dépôts des petits déposants;
- (2) agir comme prêteur de dernier ressort pour les institutions qui acceptent des dépôts et ce, en leur fournissant des liquidités lorsqu'elles ne peuvent se les procurer en ayant recours aux sources normales de liquidités; et
- (3) améliorer ou maintenir les normes financières minimales des institutions qui acceptent des dépôts.

Comme l'indique le Rapport Wyman (p. 13), il semble qu'un objectif supplémentaire ait été ajouté en 1983. Lors de la modification de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts à la suite de l'effondrement du groupe des compagnies Crown, Greymac et Seaway, le ministre d'État aux Finances en exercice, l'honorable P. Cosgrove, a déclaré que l'assurance-dépôts devrait avoir pour objectif supplémentaire d'aider à préserver la confiance dans le système financier de même que la stabilité de ce système.

A. Rôle principal

Le secteur bancaire est tout à fait d'accord avec le Comité Wyman lorsque celui-ci affirme que le principal rôle de la SADC est de protéger les petits déposants contre les pertes et de gérer le Fonds d'assurance-dépôts. Les banques conviennent également que, à titre d'assureur, la Société devrait principalement protéger les déposants assurés, plutôt que les déposants non assurés, les créanciers non nantis ou les actionnaires des institutions membres.

Cependant, nous nous attendrions à ce que, lorsqu'elle assume ses principales responsabilités, la SADC respecte les normes de prudence qui s'imposent.

En ce qui concerne le quatrième objectif de la Société ajouté en 1983, les banques sont d'avis que la SADC, en raison même de la nature de ses activités, peut contribuer à assurer le maintien de la stabilité du secteur financier. Il ne faudrait toutefois pas tenir la Société pour principale responsable de cette fonction. C'est une responsabilité que se partagent tous les organismes de réglementation et la Banque du Canada.

8. Rôle de prêteur

En ce qui concerne les accords sur les prêts de liquidités, nous préférerions que la Banque du Canada soit désignée comme "prêteur en dernier ressort" pour toute institution engagée dans la fonction bancaire. De cette façon, la fonction de prêteur de liquidités reviendrait, comme cela se doit, à l'organisme responsable du maintien de la stabilité du système financier. Egalement, cela serait conforme à notre opinion qui veut que la responsabilité première de la SADC est d'agir comme assureur, plutôt que comme "prêteur en dernier ressort" aux institutions membres.

Nous reconnaissons cependant qu'il pourrait être difficile d'appliquer cette proposition. Conséquemment, comme "deuxième choix", nous envisagerions pour la SADC un rôle limité de prêteur de liquidités, mais aux conditions suivantes:

1. Les prêts consentis par la Société devraient être totalement garantis, comme le sont ceux de la Banque du Canada;
2. La Loi sur la Banque du Canada devrait servir de modèle dans la détermination du genre de garantie que la SADC, comme la Banque du Canada, peut accepter contre ses avances;
3. Le montant prêté à des fins de liquidités ne devrait pas excéder la valeur de la garantie donnée sur le prêt; et

4. L'engagement financier de la SADC à l'égard des institutions membres ayant des crises de liquidités ne devrait pas excéder l'engagement financier que la Société prendrait à l'égard des mêmes institutions en cas d'insolvabilité. Le rôle que la SADC a joué dans le financement de la Banque Commerciale du Canada (BCC) est conforme à cette recommandation. Dans ce dernier cas, la SADC ne s'est engagée que pour le montant des dépôts assurés de cette institution.

De plus, nous estimons que le pouvoir de prêteur de la SADC ne devrait pas être utilisé sur une base fréquente ou répétitive. Nous estimons, en outre, que la Société ne devrait s'engager dans un arrangement de prêt que si les perspectives de redressement de la compagnie sont très bonnes. En d'autres termes, la Société devrait faire une distinction entre une crise de solvabilité et une crise de liquidités. Sa fonction de prêteur ne devrait pas servir à soutenir temporairement des institutions devenues insolvables. Le faire retarderait tout au plus l'inévitable, tout en augmentant, plutôt qu'en diminuant, les pertes de la SADC. Ceci se produirait parce que les avoirs engagés comme garantie contre les prêts de la SADC ne seraient pas disponibles pour réduire les risques de la SADC vis-à-vis des déposants assurés, dans un cas d'insolvabilité. C'est un argument irrésistible en faveur de limites au rôle de prêteur de la Société.

C. Rôle de régulateur

En principe, nous estimons que le rôle de la SADC en matière de réglementation devrait être axé sur le pouvoir de la Société de résilier l'assurance ou d'imposer des conditions à la couverture offerte aux institutions membres. Ce point de vue s'accorde avec notre position selon laquelle le rôle primordial de la Société est d'agir en tant qu'assureur. Nous sommes également d'avis que les responsabilités de la Société en matière de réglementation ne doivent pas être accrues au point d'empiéter sur le rôle des principaux organismes de réglementation, pour des raisons que nous exposons dans les sections suivantes du présent mémoire.

Aussi, nous remettons en question les propositions du Comité Wyman visant à confier à la SADC des pouvoirs "extraordinaires" en matière de réglementation. Nous reconnaissons toutefois que si l'on n'accorde pas à la SADC la possibilité d'intervenir directement en cas de problème, il faudra s'assurer que la Société puisse amener les organismes de réglementation à traiter les problèmes qui surviennent avant qu'il soit impossible d'y remédier. De cette façon, on s'assurera que la SADC est en mesure de protéger ses propres intérêts financiers, tout en évitant un chevauchement inutile et coûteux des responsabilités en matière de réglementation. A cette fin, nous pensons qu'il est nécessaire de:

- (1) Donner plus de moyens aux principaux organismes de réglementation pour qu'ils puissent intervenir de façon déterminante lorsqu'ils ont à résoudre des problèmes, et encourager la SADC à passer par les principaux organismes de réglementation chaque fois que la chose est possible.
- (2) Conférer à la SADC une série de pouvoirs préliminaires en matière d'assurance qui serviraient à "avertir" les institutions et les organismes de réglementation de la nécessité de corriger rapidement un problème.
- (3) Etablir des paramètres permettant de contrôler l'application de ces pouvoirs par la SADC, de façon à s'assurer que ceux-ci ne sont pas utilisés simplement pour retarder le moment de prendre la difficile décision de cesser d'assurer une institution.
- (4) Mettre fin à la pratique consistant à compenser pleinement les déposants non assurés et les créanciers non nantis des institutions ayant fait faillite, de façon à ce que les organismes de réglementation voient les conséquences qu'entraîne le fait de ne pas donner suite aux recommandations de la SADC.
- (5) Examiner les modèles judiciaires qui fourniraient à la SADC le moyen de se protéger financièrement contre les lacunes de la réglementation, de façon à ce que les organismes de réglementation voient les conséquences qu'entraîne, sur le plan financier, le fait de ne pas donner suite aux recommandations de la SADC.

Dans les sections suivantes, nous avons traduit ces principes généraux en recommandations plus précises concernant le rôle que devrait jouer la SADC en matière de réglementation.

1. Pouvoirs de réglementation en matière d'assurance

Nous appuyons entièrement les recommandations du Comité Wyman concernant le renforcement des pouvoirs de la SADC en matière d'assurance. Dans ce contexte, nous approuvons les propositions du Comité visant à conférer à la SADC un large éventail de pouvoirs préliminaires. Ces pouvoirs serviraient à prévenir les problèmes de façon à éviter, dans la mesure du possible, d'avoir à recourir à des mesures aussi sévères que la résiliation de l'assurance. A notre avis, la résiliation de l'assurance ne devrait être utilisée qu'en "dernier ressort", car il est probable qu'elle provoquerait la faillite de l'institution concernée.

Nous sommes d'avis qu'il faudrait se préoccuper surtout de donner à la SADC de même qu'aux organismes de réglementation les moyens d'agir avant le fait plutôt qu'après. Une des mesures spécifiques que l'on pourrait appliquer, et qui a, selon nous, une valeur préventive appréciable, serait d'exiger la publication régulière d'informations financières essentielles sur les institutions membres de la SADC. La publication continue d'informations de ce genre permettrait au marché de détecter les problèmes assez tôt. Elle permettrait également au marché d'imposer aux institutions concernées la discipline nécessaire pour les inciter à résoudre ces problèmes avant qu'ils ne déclenchent l'espèce de "retraits" de panique parmi les déposants en gros qui a caractérisé de façon si frappante de nombreux cas d'insolvabilité récents en Amérique du Nord.

Bien que l'accès élargi et plus fréquent à l'information constitue un pas dans la bonne direction, il est évident qu'il faudra élaborer une gamme plus étendue d'instruments préliminaires qui pourraient servir à prévenir les cas d'insolvabilité. Par exemple, dans le cas de la SADC, nous croyons que la Société devrait disposer d'une série de pouvoirs qui, s'ils sont utilisés efficacement, pourraient lui éviter d'avoir à résilier une assurance. La nature spécifique de ces pouvoirs doit faire l'objet d'une réflexion plus

approfondie; toutefois dans l'ensemble, nous croyons qu'ils devraient servir de complément au principal rôle de la SADC, c'est-à-dire celui d'assureur. Par conséquent, nous appuyons les recommandations suivantes du Comité Wyman (p. 15) qui auraient pour résultat de renforcer les pouvoirs de la SADC en matière d'assurance:

- (a) "Toutes les institutions devraient être tenues de présenter une demande d'assurance (à notre avis, seules les catégories actuelles d'institutions membres de la SADC, devraient être soumises à cette obligation).
- (b) L'octroi de l'assurance devrait être laissé à la discrétion de la SADC.
- (c) L'approbation de la demande d'assurance d'une nouvelle institution devrait être une condition préalable à l'octroi d'une charte.
- (d) La SADC devrait établir des normes en matière d'assurance (les banques ajouteraient que ces normes devraient être semblables pour toutes les institutions membres et qu'elles devraient porter, entre autres, sur l'accès élargi à l'information, la suffisance de capitaux par rapport aux liquidités, ainsi que l'uniformisation des règles régissant les réserves primaires obligatoires).
- (e) La SADC devrait pouvoir modifier le contrat d'assurance figurant en annexe de sa loi constitutive.
- (f) Le contrat d'assurance devrait être renouvelable d'année en année. Si la SADC estime que les normes suivies par l'institution membre sont tombées au-dessous du seuil considéré comme acceptable, elle pourrait renouveler le contrat d'assurance pour une période plus courte.

- (g) Dès que le contrôle change de mains, la SADC devrait avoir le droit de revoir et de maintenir ou, au besoin, de résilier le contrat d'assurance.
- (h) La SADC devrait pouvoir, en dernier ressort, résilier l'assurance d'une institution membre; mais une telle résiliation ne serait toutefois pas rétroactive. " (Nous ajouterions que l'intérêt couru sur les dépôts entièrement assurés ne devrait pas être couvert par l'assurance au-delà de la date de résiliation.)

Le Comité Wyman a également recommandé que la SADC ait le pouvoir de fixer les taux de primes, d'établir des niveaux de réserves suffisants et d'approuver les remises sur les primes. En supposant que les recommandations du Comité Wyman relatives à la dotation en personnel et à la composition du Conseil d'administration de la SADC soient appliquées, nous serions d'accord que la SADC ait entière autorité pour établir les niveaux de réserves suffisants et pour décider des remises. Cependant, nous n'approuverions pas que l'on confère à la seule SADC le pouvoir discrétionnaire de fixer les taux de primes. A notre avis, le Parlement devrait fixer un taux de base minimum, comme c'est le cas actuellement et la SADC devrait être tenue d'octroyer des remises aux différentes catégories d'institutions selon leur dossier de pertes. Selon cette formule, le montant effectif des primes payées par une catégorie donnée d'institutions membres serait déterminé d'après les pratiques de la SADC en matière de remises. Le principe à la base de ces remises devrait être d'imposer une discipline aux institutions administrées de façon imprudente et d'encourager l'auto-réglementation par chaque catégorie d'institution.

A l'exception de cette seule réserve, nous approuvons les pouvoirs en matière d'assurance que le Comité Wyman recommande d'accorder à la SADC. Il sera toutefois nécessaire d'établir des normes pour s'assurer que la Société se sert efficacement de ces droits. Ces normes devraient être élaborées en collaboration avec les institutions membres et devraient porter sur des points tels que:

- les conditions qui entraînent le refus de l'assurance ou des restrictions à un contrat existant,
- le moment et la fréquence des renouvellements temporaires de contrats d'assurance. Selon toute vraisemblance, par souci d'efficacité, il faudrait éviter des renouvellements temporaires successifs fréquents et veiller à ce que les périodes de renouvellement restent courtes, de façon à encourager les institutions à agir promptement pour résoudre leurs problèmes.

L'élaboration de telles normes serait tout à fait conforme à la recommandation du Comité Wyman (discutée dans la section suivante) selon laquelle la SADC devrait uniformiser les mesures correctives à prendre une fois qu'un problème est détecté. Une telle approche, qui définirait clairement la succession des étapes aboutissant à la résiliation de l'assurance, permettrait également à la Société de convaincre plus efficacement les principaux organismes de réglementation d'intervenir rapidement en cas de problème.

2. Pouvoirs en matière de surveillance et d'examen

En principe, nous pensons qu'il faudrait éviter un chevauchement des pouvoirs de réglementation et que, dans toute la mesure du possible, la SADC devrait s'appuyer sur les principaux organismes de réglementation pour surveiller les institutions membres. Néanmoins, pour que la SADC puisse travailler efficacement avec les principaux organismes de réglementation, elle doit manifestement avoir le pouvoir d'indiquer les conditions du maintien de l'assurance d'une institution membre. Cela veut dire pour elle le pouvoir d'obtenir la collaboration et l'intervention nécessaires des principaux organismes de réglementation, de même que l'information requise. Une plus grande responsabilité de la SADC en matière de surveillance ne veut pas dire, cependant, que la Société devrait avoir la responsabilité première de l'inspection sur place des institutions membres.

Nous estimons que cette responsabilité relève de l'organisme de réglementation principal, mais que la SADC doit être pleinement informée du contenu des rapports d'inspection.

Sous cette réserve, nous croyons que la Société devrait jouer un rôle plus actif dans la surveillance du rendement des institutions membres, comme le recommande le Rapport Wyman. Dans l'ensemble, nous appuyons les recommandations suivantes du Comité Wyman (pp. 18-19) à cet égard:

- (a) "La SADC devrait jouer un rôle de premier plan dans l'établissement de normes d'examen uniformes, notamment en ce qui concerne les programmes d'examen, la fréquence des examens et les compétences minimales que doivent avoir les examinateurs.
- (b) La SADC devrait établir, à l'intention des institutions membres, des normes d'évaluation du rendement qui permettraient de détecter très tôt les signes avant-coureurs de difficultés.
- (c) La SADC devrait élaborer un système d'évaluation du rendement des institutions membres et établir des "repères" délimitant les divers niveaux de difficultés financières, de façon à uniformiser les mesures correctives (ou les dispositions de liquidation) qu'elle doit prendre.
- (d) La SADC devrait mettre sur pied sa propre base de données, ce qui lui permettrait de déterminer elle-même quelles institutions membres sont susceptibles de lui causer des problèmes. Les organismes de réglementation pourraient avoir accès à ces données à titre confidentiel, car il ne serait pas utile d'établir deux bases de données identiques.
- (e) Les institutions membres devraient être tenues de fournir directement à la SADC les renseignements nécessaires à la mise à jour de la base de données. La nature de cette information serait prescrite par la SADC et les renseignements devraient être communiqués tous les trimestres par les institutions membres dont la situation financière est saine, et plus souvent (selon les instructions de la SADC) par les institutions membres que la SADC surveille de près.

- (f) La SADC devrait recruter un petit groupe de professionnels très compétents pour surveiller le rendement des institutions membres au moyen du système d'évaluation susmentionné; ces spécialistes se chargeraient aussi de mener, au nom de la SADC, des vérifications auprès des institutions membres qui semblent éprouver des difficultés."

En bref, nous sommes d'accord, dans l'ensemble, d'étendre le rôle de surveillance de la SADC, en collaboration avec les organismes de réglementation. Cependant, comme les événements récents l'attestent, fournir en temps opportun des renseignements exacts aux organismes de surveillance ne suffit pas. Il faut également établir des règles de procédure dictant comment et quand agir en fonction de l'information reçue. Cette observation vient étayer notre recommandation antérieure selon laquelle la SADC devrait collaborer avec les institutions membres pour établir les mesures correctives à prendre lorsque certaines conditions d'"alerte" se manifestent. Il serait également nécessaire, selon nous, que la SADC multiplie les entrevues qu'elle mène sur place dans les institutions membres en difficulté et que les administrateurs des institutions membres de même que les comités de vérification jouent un rôle plus important. Ces entrevues "sur place" constitueraient un complément essentiel à l'analyse des données dont il est question dans les recommandations du Comité Wyman qui précèdent. De plus, nous pensons que les problèmes devraient être examinés au niveau ministériel à une étape rapprochée, plutôt que d'être confinés aux discussions entre la SADC, l'organisme de réglementation concerné et l'institution membre intéressée.

Dans la mesure où le rôle de surveillance plus actif envisagé pour la SADC suppose que celle-ci remplisse des fonctions qui incomberaient normalement aux principaux organismes de réglementation, les coûts liés à l'exercice de ces fonctions devraient être partagés avec les principaux organismes de réglementation concernés ou, le cas échéant, avec celles des institutions membres qui sont responsables des dépenses. Cela signifierait, par exemple, que le coût d'entretien d'une base de données sur les institutions membres ou celui de l'établissement de normes d'examen et de procédures uniformes à

l'intention des principaux organismes de réglementation devrait être partagé avec les organismes de réglementation concernés. D'autres frais plus particulièrement associés à certaines des institutions, comme le coût des inspections effectuées dans les institutions membres en difficulté, devraient être imputés aux institutions concernées. Comme le fait remarquer le Comité Wyman, outre qu'elle serait plus équitable, cette façon de procéder constituerait aussi une saine pratique commerciale.

Bien que nous approuvions la plupart des recommandations du Comité Wyman en matière de surveillance et d'examen, nous n'appuyons pas la proposition d'investir la SADC du pouvoir d'imposer à ses membres des normes uniformisées en matière de comptabilité et d'évaluation des biens immobiliers au cas où elle ne parviendrait pas à un accord avec les institutions membres, les organismes de réglementation et les organismes professionnels (tels que l'ICCA) consultés en ce qui concerne ces normes. En principe, nous pensons que la SADC devrait disposer des données nécessaires pour veiller au respect des normes par les institutions membres, mais que la responsabilité de prescrire les normes comptables à appliquer pour établir ces données devrait être laissée aux principaux organismes de réglementation. Nous convenons que la SADC pourrait participer au processus de consultation menant à l'établissement de telles normes, mais son rôle ne devrait pas aller jusqu'à imposer des normes en l'absence de consensus.

3. Pouvoirs généraux en matière de réglementation *

En plus de renforcer les pouvoirs de la SADC en matière d'assurance et de surveillance, le Comité Wyman a recommandé de doter la SADC de pouvoirs "extraordinaires" qui équivaldraient à ceux des principaux organismes de réglementation et les remplaceraient:

- (a) Le pouvoir d'ordonner à un membre d'abandonner une ligne de conduite ou de cesser d'exercer un certain genre d'activité commerciale.
- (b) Le pouvoir de modifier le ratio de levier d'une institution membre,
- (c) Le pouvoir d'exiger un changement au sein de la direction d'une institution.
- (d) Le pouvoir de prendre possession de l'avoir d'une institution membre dont les pratiques commerciales sont malsaines.

Le chevauchement des pouvoirs de réglementation qu'impliquent ces propositions nous préoccupe. Nous admettons que la SADC doit avoir le pouvoir d'amener les organismes de réglementation à agir lorsqu'un problème se présente. Toutefois, nous croyons que l'on pourrait arriver à ce résultat en conférant à la SADC un certain nombre de pouvoirs "intermédiaires" hormis celui de résilier l'assurance, et en augmentant l'influence de la Société auprès des organismes de réglementation. Ces nouveaux pouvoirs ne doivent pas nécessairement être aussi absolus que les "pouvoirs extraordinaires" recommandés par le Comité Wyman et, si possible, ne devraient pas faire double emploi en empiétant sur le rôle de l'un ou l'autre des principaux organismes de réglementation. Nous sommes de cet avis pour plusieurs raisons:

* La Banque Nationale du Canada diffère d'opinion avec ce qui est exprimé dans ce mémoire à propos des pouvoirs généraux en matière de réglementation devant être conférés à la SADC, pour des raisons exposées à l'Annexe 1.

- Premièrement, conférer à la SADC des responsabilités "extraordinaires" en matière de réglementation serait coûteux, car il faudrait deux fois plus de ressources.
- Deuxièmement, en divisant les responsabilités en matière de réglementation, de tels pouvoirs risquent d'affaiblir plutôt que de renforcer la réglementation. A notre avis, les problèmes qui ont entraîné les pertes récentes subies par la SADC sont dus en partie aux lacunes de la réglementation, qu'elles résultent d'une insuffisance de ressources humaines ou de l'absence de pouvoirs d'intervention. Pour régler ce problème, il ne s'agit pas de donner à la SADC des pouvoirs qui feront double emploi, mais de renforcer le rôle du principal organisme de réglementation concerné en lui fournissant à la fois des ressources compétentes et les pouvoirs nécessaires pour prendre les mesures qui s'imposent.

De toute évidence, il faudrait aussi que les organismes de réglementation tout comme la SADC aient la "volonté" de prendre les mesures nécessaires. De fait, le manque de réaction de la part des principaux organismes de réglementation dans le passé fut partiellement responsable des pertes financières encourues par la SADC. Nous espérons que les modifications proposées en ce qui concerne la composition du Conseil d'administration et le personnel de la SADC, de même que la normalisation des procédures à suivre en cas de problème influencera favorablement l'attitude des responsables.

- Troisièmement, nous pensons qu'il n'est peut-être pas nécessaire d'investir la SADC de pouvoirs de réglementation "extraordinaires" pour permettre à celle-ci de remplir son mandat en matière d'assurance et pour minimiser ses pertes. S'il est utilisé efficacement, le pouvoir de résilier une assurance ou celui d'y imposer des conditions permettront d'atteindre le même but, car il s'agit d'instruments de réglementation puissants qui peuvent être utilisés pour amener aussi bien les organismes de réglementation que les institutions membres à adopter une ligne de conduite adéquate avant que les problèmes ne deviennent incontrôlables.

Pour toutes ces raisons, nous ne prévoyons pas de confier à la SADC des pouvoirs réglementaires "extraordinaires" directs.

Cependant, nous serions en faveur de recommandations visant à favoriser une meilleure communication entre la SADC et les principaux organismes de réglementation, telle la recommandation (p. 20) de fournir à la SADC, en temps opportun, des copies de toutes les lettres et de tous les rapports relatifs aux institutions membres rédigés par les organismes de réglementation ou à leur intention.

Renforcer le rôle et les responsabilités des principaux organismes de réglementation entraîne, en corollaire, la question de savoir comment il faudrait, du moins au niveau fédéral, structurer l'appareil de réglementation pour qu'il fonctionne le plus efficacement possible. Dans le livre vert intitulé La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer qu'il a récemment publié, le gouvernement fédéral suggère un possible regroupement des bureaux de l'Inspecteur général des banques et du Surintendant des assurances. Le Comité Wyman semble être en faveur d'une telle rationalisation des fonctions. Parmi les raisons avancées en faveur de la fusion proposée, mentionnons l'homogénéité croissante des institutions financières et le besoin d'assurer une meilleure communication entre les organismes de réglementation.

Selon nous, aucune de ces raisons n'est impérieuse. Tout d'abord, l'instauration de sociétés de portefeuille financières ("SPF") proposée comme moyen de diversification aura pour effet de faire ressortir les différences entre les institutions plutôt que de promouvoir leur homogénéité. Ces différences apparaissent déjà au niveau de la segmentation du marché et de la divergence des activités qu'exercent les diverses catégories d'institutions qui composent le secteur financier du Canada. Par exemple, alors que les banques sont actives sur les marchés financiers intérieur et étranger, les sociétés de fiducie et de prêt se limitent au marché canadien. De fait, les banques sont seules à jouer un rôle majeur sur les marchés financiers internationaux, ce qui est avantageux pour les hommes d'affaires canadiens aussi bien que les investisseurs. Cela distingue les banques des autres institutions financières canadiennes.

Les SPF ne feront pas disparaître ces différences, puisque la structure proposée prévoit la création de filiales distinctes pour desservir les différents marchés d'activités. Comme telles, les banques se spécialiseraient dans le prêt commercial, les compagnies de fiducie dans les activités fiduciaires et les compagnies d'assurances dans la souscription d'assurances.

Toutes ces institutions pourraient remplir des fonctions communes et limitées d'intermédiation financière, (le prêt hypothécaire, par exemple) mais la nature de la fonction "principale" de chaque institution différerait de celle des autres. Ceci renforce la nécessité de réglementer ces institutions sur une base fonctionnelle.

En ce qui concerne l'amélioration souhaitée de la communication entre les organismes de réglementation, on peut y arriver dans une grande mesure en donnant suite aux propositions du Comité Wyman d'octroyer à ces organismes l'accès aux données que la SADC conserve sur le rendement des institutions membres.

Pour ces différentes raisons, nous trouvons que les arguments en faveur d'une fusion des bureaux de l'Inspecteur général des banques et du Surintendant des assurances sont peu convaincants. Il faudrait de préférence maintenir la structure actuelle de surveillance, parce qu'elle reflète le caractère distinct des secteurs d'activités respectifs des banques et des sociétés de fiducie ou de prêt et qu'elle sera la plus efficace dans l'avenir pour réglementer ces secteurs d'un point de vue fonctionnel. C'est dans ce même esprit que nous pensons que les secteurs bancaire et fiduciaire devraient également être considérés séparément en matière d'assurance et qu'ils devraient s'orienter vers une auto-réglementation accrue (voir Section III B).

4. Pouvoirs en cas d'insolvabilité

Nous appuyons la recommandation du Comité selon laquelle il faudrait définir avec plus de précision les éléments qui déterminent l'insolvabilité, afin que la SADC et l'organisme de réglementation puissent prendre les mesures qui s'imposent à l'endroit des institutions membres en difficulté.

Les organismes de réglementation, de concert avec les institutions membres, devraient établir une définition de l'insolvabilité; il nous fera plaisir de prendre part à cette consultation.

En outre, nous sommes d'accord pour qu'on attribue à la SADC les pouvoirs discrétionnaires pour traiter des cas d'insolvabilité au meilleur de ses intérêts financiers, dans la mesure où elle s'abstient de rembourser les déposants non assurés et les créanciers non garantis. La Société devrait alors être dotée du pouvoir exclusif, par exemple, de décider de la manière et du moment de liquider l'actif de l'institution insolvable. Cette position contraste avec la situation actuelle où les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux participent à la prise de décision. Nous croyons que les gouvernements n'ont pas à intervenir dans le traitement des cas d'insolvabilité et que cette exclusion des pouvoirs publics devrait être clairement établie comme une condition d'obtention de l'assurance.

En dépit de notre appui au rôle plus étendu de la SADC dans le traitement des cas d'insolvabilité, nous nous opposons à la recommandation du Comité qui maintient le vaste pouvoir de la SADC de nommer des mandataires pour procéder à la réduction progressive des opérations d'une institution insolvable. Cette méthode, que nous contestons, a abouti dans le passé au remboursement des déposants non assurés et des créanciers non garantis; d'ailleurs, le Comité lui-même juge qu'elle est indésirable.

Nous remarquons également que le Comité s'oppose à ce que la SADC soit dotée d'une créance prioritaire sur l'actif de l'institution insolvable, qui lui donnerait préséance sur les déposants non assurés et les créanciers non garantis.

Nous estimons que cette recommandation est méritoire pour les raisons suivantes.

D'abord, le fait d'octroyer la préséance à la SADC diminuerait la qualité des blocs de dépôts détenus par les institutions membres, ce qui pourrait se traduire par une hausse des taux sur ces dépôts, particulièrement pour les institutions perçues comme moins solides. Le mouvement et la disponibilité des fonds pourraient en subir des conséquences. Au premier signe de difficulté, les gros déposants pourraient se "ruer" sur l'institution et nuire à la stabilité du marché.

Enfin, face aux déposants non assurés, une créance prioritaire pourrait être jugée injuste. Non seulement ces déposants ne détiennent aucune assurance, mais en cas d'insolvabilité, ils n'auraient aucun droit sur l'actif de rang égal à celui des autres déposants.

Finalement, le fait d'octroyer à la SADC une créance prioritaire pourrait sembler être incompatible avec les principes généralement suivis en matière d'assurance, et selon lesquels l'assureur doit se fier, pour couvrir les pertes, aux primes, aux revenus des investissements et aux avoirs assurés. Une créance prioritaire à la SADC équivaut à une créance sur l'actif d'un tiers - à savoir, l'actif qui aurait été acquis non seulement avec les fonds des déposants assurés mais également avec ceux des déposants non assurés.

Pour ces raisons, nous appuyons la recommandation du Comité Wyman s'opposant à ce que la créance de la SADC en cas d'insolvabilité devienne prioritaire par rapport à celles des déposants non assurés et des créanciers non garantis. Ceci ne veut pas dire cependant que la SADC n'aurait pas préséance sur les créanciers non garantis relativement à toute avance de liquidités que la Société aurait pu consentir à l'institution qui se trouve en difficulté. Ces prêts, comme nous le disions plus haut, doivent être garantis de telle façon que la Société ait préséance sur les créanciers non garantis.

III. DISCIPLINE FINANCIÈRE

Le Comité Wyman reconnaît la nécessité de restaurer la discipline sur le marché afin d'accroître la stabilité du système financier à long terme. Nous appuyons l'orientation générale des propositions du Comité comme le démontre ce qui suit.

A. Capitaux propres

Le Comité affirme que "le maintien par les institutions membres de capitaux propres importants constitue la meilleure garantie contre les pertes que pourraient subir les déposants, et par conséquent la SADC" (p. 25). Nous sommes de cet avis, mais nous croyons que l'apport en capitaux propres ne détermine pas "à lui seul une saine gestion financière; il faut tenir compte d'autres facteurs, tout aussi importants, telle que la gestion des liquidités. Les banques appuient également la recommandation selon laquelle les institutions membres seraient soumises à des normes comparables en matière de capitaux propres. A cet égard, afin de tirer pleinement profit des travaux effectués dans ce domaine, nous suggérons d'utiliser comme point de départ des discussions les normes de suffisance et les définitions établies à ce sujet pour les banques.

Toutefois, à l'encontre du Comité, nous ne croyons pas que la détermination des ratios de levier pour les différentes institutions doive reposer principalement sur le profil des risques que présentent les éléments d'actif évalués à leur valeur marchande. Cette méthode d'évaluation du risque présente les failles suivantes:

- (1) Nous nous interrogeons sur la capacité des organismes de réglementation à évaluer de façon précise certains éléments d'actif à leur valeur marchande.

Par exemple, certains présentent un caractère unique, comme la plupart des gros prêts-problème ou les prêts privés d'un marché secondaire actif. Leur évaluation susciterait des difficultés particulières.

- (2) Nous croyons que l'accent mis sur le risque lié aux éléments d'actif résulte en une approche restrictive. D'autres facteurs, tout aussi importants, entrent en jeu, notamment la diversité des éléments d'actif et de passif, l'appariement de leurs échéances, le degré de dépendance à l'égard des blocs de dépôts effectués par les courtiers, la compétence de la direction, etc.

Enfin, les banques appuient la recommandation du Comité qui préconise une plus grande souplesse dans le choix des éléments composant le capital, dans la mesure où les organismes de réglementation adoptent des approches comparables.

B. Ajustement des primes en fonction du risque

Les banques appuient le principe selon lequel les taux de prime imposés aux institutions membres doivent traduire le risque que ces dernières représentent pour la Société d'assurance.

Par conséquent, les banques maintiennent leur recommandation prévoyant un système de cotisation en fonction du risque, où chaque catégorie d'institution paie un taux de prime réel différent, selon les demandes de remboursement qu'elles ont enregistrées. Instaurer un tel système de cotisation en fonction du risque rehausserait la qualité de la discipline de marché, serait compatible avec les principes généralement acceptés de l'assurance et écarterait la nécessité de mesurer le risque qui est un problème en soi. Dans les paragraphes qui suivent, nous décrivons la façon dont ce système pourrait fonctionner.

La mise en oeuvre d'un système de cotisation en fonction du risque suppose logiquement l'établissement de fonds d'assurance distincts pour les différentes catégories d'institutions. Pour ce faire, il faudrait tout d'abord regrouper, d'un point de vue administratif, les institutions membres par secteur. Par secteur, on entend un groupe d'institutions régi par une législation particulière et soumis au même organisme de réglementation officiel. Le taux de prime imposé à un groupe se conformerait au barème de taux établi par le Parlement et ne varierait pas. Toutefois, la SADC pourrait ajuster le montant des primes d'une catégorie d'institutions au moyen de remises, qui refléteraient les pertes.

Cette recommandation est compatible avec le principe qui veut que ce soit l'utilisateur qui paie et en vertu duquel le groupe d'institutions qui a retiré le plus de bénéfices du fonds d'assurance-dépôts (ceux qui ont soumis le plus de réclamations) devrait payer davantage que ceux qui n'ont fait que peu d'usage du fonds. De plus, cette approche écarte la nécessité de faire des évaluations de risque avant le fait, étant donné que les remises seraient calculées en fonction des pertes réelles, compte tenu d'autres facteurs tels que les niveaux de réserve établis pour chaque groupe et le temps requis pour y arriver.

En outre, un tel système exhorte davantage l'organisme de réglementation officiel à réagir rapidement, car toute lacune dans le système et le risque d'augmentation de prime qui en découle relèvent directement de sa responsabilité, qu'il ne partage plus avec d'autres organismes.

Par ailleurs, l'établissement de fonds d'assurance distincts va de pair avec cette coopération entre les organismes de réglementation et les institutions, qui devient nécessaire lorsqu'un des membres du groupe affronte une situation de crise. Le cas de la Banque Commerciale du Canada a démontré la possibilité d'une collaboration rapide entre les banques et leurs principaux organismes de réglementation. Toutefois, il fut impossible de gagner la collaboration ou la participation active des institutions non bancaires.

De plus, d'autres secteurs des services financiers ont déjà créé un fonds d'assurance distinct. Le secteur des valeurs mobilières et les caisses populaires ou coopératives de crédit possèdent leur propre fonds d'assurance et éventuellement les sociétés d'assurance leur emboîteront le pas. Pourquoi alors les deux seuls secteurs financiers qui restent, soit les banques et les sociétés de prêts et de fiducie, formeraient-ils un fonds d'assurance commun?

Nous aimerions également souligner que notre position sur la constitution de fonds distincts s'appuie sur le fait que, selon nous, les restrictions concernant les droits de propriété posent un obstacle de taille aux transactions intéressées. Si, comme le propose le livre vert, les sociétés de fiducie et de prêts sont exemptées de ces restrictions il serait souhaitable que les secteurs où se produit ce type d'opérations assument les risques qui en résultent.

De plus, le système de cotisation que nous proposons favorise fortement l'auto-réglementation dans chaque secteur. Les institutions les plus prudentes du groupe auraient intérêt à tempérer le goût du risque des autres membres, puisque le coût de la prime serait fonction des pertes subies par le groupe. En outre, les membres d'un secteur particulier sont souvent informés des difficultés avant leur organisme de réglementation.

Hormis le secteur des valeurs mobilières, la pratique de l'auto-réglementation n'est pas très répandue dans le monde financier au Canada. Néanmoins, cette formule gagne de plus en plus de terrain, comme en témoigne le livre blanc publié récemment en Grande-Bretagne où l'auto-réglementation est fortement recommandée.

Nous aimerions également attirer votre attention sur les conséquences qu'entraînerait l'auto-réglementation sur la proposition du livre vert concernant la fusion des bureaux de l'Inspecteur général des banques et du Surintendant des assurances. Tel qu'il est exposé à la section II C du présent document, nous continuons d'appuyer la séparation de ces deux bureaux. Un système d'auto-réglementation nécessiterait ce cloisonnement.

C. Partage des risques

Les banques croient qu'une augmentation des capitaux propres et l'ajustement des primes en fonction du risque ne constituent pas des mesures de protection suffisantes contre les décisions hasardeuses des institutions membres. Afin que les déposants tiennent compte des "signaux d'alarme" présents sur le marché, il est essentiel d'éveiller leur vigilance. Le Comité Wyman reconnaît à juste titre la nécessité d'un partage des risques avec le déposant pour assurer cette vigilance et accroître la discipline financière.

Le Comité propose d'assurer à 90 pour cent tous les dépôts, jusqu'à concurrence de \$100,000, dès le premier dollar déposé.

Nous comprenons l'avantage du partage des risques à compter du premier dollar mis en dépôt et reconnaissons que ce système a été recommandé parce qu'il constitue un moyen d'introduire le partage des risques sans créer un problème ancillaire, à savoir comment limiter le courtage des dépôts. De plus, il existe un précédent pour ce système, puisqu'il est en usage au Royaume-Uni. Cependant, la proposition du Comité ne protège pas le vrai petit déposant contre les pertes et déroge aux arrangements auxquels il est habitué. Nous sommes préoccupés également par la proposition du Comité Wyman de dépasser la limite actuelle de \$60,000 accordée au déposant en lui offrant une couverture maximale de \$90,000 (90 pour cent de \$100,000). Nous jugeons que cette augmentation est inutile pour les petits épargnants, car 96 pour cent de tous les comptes de dépôt bancaires se chiffrent à moins de \$20,000 (voir Annexe 2).

Pour les raisons citées ci-haut, nous reconnaissons que les propositions du Comité Wyman ne sont peut-être pas très attrayantes et pourraient ne pas être mises en vigueur. Nous recommanderions que le principe du partage des risques ne soit pas rejeté, même si on écarte l'approche précise du Comité Wyman. A notre avis, il faut instaurer le partage des risques sous une certaine forme, afin de rehausser la discipline de marché ainsi que la stabilité à long terme.

Si le gouvernement décide de ne pas donner suite à la proposition du Comité Wyman relativement au partage des risques, nous recommanderions un choix de rechange selon lequel les déposants bénéficieraient d'une protection intégrale du capital et des intérêts courus, jusqu'à concurrence de \$20,000; le montant compris entre \$20,000 et supposons, \$75,000, serait assuré à 75 pour cent (capital). Nous croyons que cette formule présente les avantages suivants:

- 1) La couverture intégrale de la première tranche de \$20,000 protège pleinement les petits déposants. Comme nous l'avons indiqué, 96 pour cent des comptes de dépôt bancaires s'inscrivent dans cette catégorie.
- 2) La formule que nous proposons maintient le plafond de l'assurance-dépôts à \$60,000 (couverture à 100 pour cent de la première tranche de \$20,000 et assurance à 75 pour cent des montants situés entre \$20,001 et \$75,000).
- 3) Le partage des risques limité aux dépôts situés entre \$20,001 et \$75,000 expose le déposant à un risque de perte possible de 25 pour cent. Nous y voyons un encouragement à la prudence de la part des déposants.

Toutefois, nous reconnaissons que la protection intégrale de la première tranche de \$20,000 peut causer des problèmes dans le cas des dépôts effectués par l'entremise des courtiers. Sans doute est-ce l'une des principales raisons qui ont incité le Comité à adopter un partage des risques, dès le premier dollar déposé.

Pour comprendre les problèmes engendrés par les dépôts effectués par les courtiers, examinons la situation aux Etats-Unis où ce type d'opération existe sur une grande échelle.

Dans ce pays qui compte 14,000 banques d'affaires, le nombre potentiel de dépôts par le biais de courtiers est considérable en raison du grand nombre d'institutions qui acceptent de tels dépôts. En outre, la répartition de dépôts en lots assurables s'avère des plus rentables, car les dépôts y sont assurés intégralement, jusqu'à concurrence de \$100,000.

C'est pourquoi le courtage des dépôts est monnaie courante aux Etats-Unis. Les agences d'assurance-dépôts font donc face à de graves problèmes, car elles sont tenues de cautionner des déposants qui, par l'entremise de leur courtier, ont placé leurs fonds au taux d'intérêt le plus élevé (et souvent le plus risqué) après les avoir divisés en lots assurés en totalité.

La leçon à tirer de l'expérience américaine est claire. Au Canada, il faut s'attaquer aux problèmes occasionnés par les dépôts effectués par des courtiers et si les organismes de réglementation ne parviennent pas à résoudre de façon efficace ces problèmes, nous ne pourrons plus défendre la formule assurant intégralement la première tranche de \$20,000 des dépôts. Des mesures de surveillance et de réglementation des dépôts effectués par les courtiers ont été appliquées aux Etats-Unis, d'autres demeurent à l'étude. Nous suggérons qu'elles soient examinées en vue d'une application éventuelle dans notre pays. Parmi les mesures à envisager, soulignons les suivantes:

- 1) Les institutions membres signalent le montant des dépôts effectués par les courtiers ainsi que leur importance relative par rapport à l'ensemble des dépôts qu'elles détiennent.
- 2) Les dépôts effectués par les courtiers sont soumis à une limite, déterminée pour chaque institution, sous forme d'un pourcentage du total des dépôts ou du capital.
- 3) Si nécessaire, l'organisme de réglementation restreint ou interdit l'usage des fonds déposés par le biais de courtiers.

- 4) Les courtiers sont tenus de divulguer le nom du bénéficiaire ou du détenteur des dépôts qu'ils ont confiés aux différentes institutions.

Si le gouvernement ne trouve pas une solution satisfaisante au problème, les banques pourraient envisager la nécessité d'abaisser la limite des dépôts assurables intégralement au-dessous de \$20,000. Il est clair que plus cette limite sera basse, moins les courtiers seront attirés par cette formule, qui deviendra alors plus coûteuse.

IV FINANCEMENT DE LA SADC

A. Financement du déficit

1. Affectation des coûts de financement

Les banques croient que l'approvisionnement normal du fonds de la SADC et le financement du déficit constituent deux questions distinctes, qu'il faut aborder séparément. En ce qui a trait au financement du déficit, les banques jugent inacceptable la recommandation du Comité laissant l'entière responsabilité du remboursement entre les mains des banques, sans aucune aide directe du gouvernement. Les institutions membres acceptent de supporter leur juste part du fardeau, mais s'attendent à ce que le gouvernement fédéral aussi bien que les provinces fassent de même.

Il importe de reconnaître que les deux paliers de gouvernement ont contribué à l'ampleur du déficit de différentes façons:

- a) Surveillance insuffisante des institutions membres (fait admis par le Comité dans son rapport (p. 2): "Le Comité considère les pertes subies récemment à cause de l'insolvabilité de certaines institutions financières (...) directement imputables, en partie du moins, au caractère désuet de la législation et à l'insuffisance des ressources consacrées à la surveillance.")

- b) Décision de rembourser les déposants de plusieurs institutions récemment en faillite sans tenir compte des limites prévues au contrat ("paiements excédentaires" évalués à \$416 millions, voir annexe 3).
- c) A la suite de l'effondrement des compagnies Crown, Greymac et Seaway, décision d'augmenter rétroactivement les garanties d'assurance, portées de \$20,000 à \$60,000.

En dépit des conséquences financières considérables de telles décisions, les gouvernements ont agi sans consultation préalable des institutions membres.

En outre, nous nous interrogeons encore sur la légalité de la décision de rembourser intégralement tous les créanciers dans les cas d'insolvabilité survenus récemment. Les banques ont été en profond désaccord avec cette pratique, car elles estiment que la SADC a outrepassé son mandat à titre de société d'assurance, et que la discipline financière en a souffert. Récemment, les banques ont prouvé leur appui au principe du remboursement limité lors du refinancement de la Banque Commerciale du Canada: elles se sont entendues pour restreindre la contribution de la SADC au total des dépôts assurés de cette banque.

Compte tenu de notre vive opposition aux mesures prises par la SADC lors des récents cas d'insolvabilité, nous croyons que les institutions membres ne devraient pas être tenues responsables:

- a) des pertes reliées aux paiements excédant le plafond d'assurance de \$60,000 ; et
- b) des pertes reliées à la hausse rétroactive du plafond de l'assurance de \$20,000 à \$60,000.

Nous mettons au point actuellement une évaluation des pertes ci-haut énumérées et l'enverrons aux autorités fédérales et provinciales pertinentes.

Notre position relativement à ce problème reflète notre philosophie, à savoir que les membres de la SADC ne devraient pas avoir à accepter la responsabilité de gestes posés par le gouvernement et/ou la SADC et qui outrepassaient le mandat d'assurance en vertu duquel fonctionne la Société. Le principe d'assurance qui guide la SADC lui dictait qu'elle devait respecter le plafond d'assurance de \$20,000 qui était en vigueur à l'époque de la faillite des groupes de compagnies Crown/Greymac et Seaway. Les primes avaient été versées en prévision d'une couverture maximale de \$20,000. La décision prise par le Parlement de relever le plafond d'assurance rétroactivement fut motivée par des considérations politiques, dont la responsabilité financière doit être portée par le gouvernement et non pas par la SADC. Demander aux actionnaires ou aux déposants de "payer la note" pour des décisions ou une absence de décision sur lesquelles ils n'ont aucune prise relève d'une injustice flagrante. Les gouvernements concernés devraient assumer le fardeau des pertes. La responsabilité gouvernementale est renforcée par le fait que certaines pertes subies par la SADC furent attribuables à un relâchement de la surveillance de la part des organismes de réglementation.

Le bien-fondé de la démarche que nous proposons à la SADC repose en outre sur un précédent. L'an dernier, le Manitoba, l'Ontario et l'Alberta ont soutenu financièrement le Fonds de stabilisation des coopératives de crédit, en butte à des difficultés.

Un précédent similaire réside dans l'accord de refinancement signé avec la Banque Commerciale du Canada. En plus des banques et de la SADC, deux gouvernements, fédéral et albertain, ont consenti un apport financier. Le partage des responsabilités entre le gouvernement, les entreprises et la SADC, que scelle cet accord, pourrait tout aussi bien s'appliquer au financement du déficit de la SADC.

Nous croyons que ces précédents suggèrent une participation directe du gouvernement fédéral et des provinces concernées dans le recouvrement du déficit. Les banques se feront un plaisir de discuter avec le gouvernement des formules de financement du déficit de la Société qui prévoient une participation suffisante de sa part.

2. Méthode de financement du déficit

Parmi les formules de financement proposées par le Comité, il s'en trouve une qui soulève de vives objections; l'émission d'actions privilégiées. Même si le gouvernement décide de prendre part à l'achat de ces actions, nous demandons d'apporter au moins deux changements importants aux conditions d'émission: garantie des actions par le gouvernement et fixation du rendement à la valeur du marché. Les motifs à l'appui de ces changements reposent sur la difficulté de vente de ces actions qui ne sont pas assorties d'un droit de vote. Ainsi les institutions qui ne pourront pas bénéficier des avantages fiscaux reliés à ces actions se retrouveront dans une situation fort difficile.

A notre avis, il est essentiel que l'instrument servant à financer la Société puisse être facilement vendable afin que les institutions privées des avantages fiscaux n'aient pas à subir les coûts reliés à la possession de cet instrument. A l'heure actuelle, les conditions qui régissent l'émission de \$1 milliard nuisent fortement à la liquidité du titre et conduisent à une chute de sa valeur.

Par conséquent, dans le cas où le gouvernement déciderait de réapprovisionner la Société par l'émission d'actions non assorties d'un droit de vote, nous recommandons que les actions puissent être vendues à un prix qui ne se traduit pas en une moins-value importante pour les institutions membres. Voici les modifications que nous proposons:

- a) Le gouvernement doit garantir les actions à leur pleine valeur nominale. La garantie porte sur le remboursement du capital et le paiement des dividendes. Cette garantie élimine la nécessité de corriger certaines lacunes liées au titre (telles que l'absence de dividendes cumulatifs et de droit de vote même en cas de non-paiement de dividendes). Cette garantie assure la possibilité de revendre les actions. Par ailleurs, elle découle logiquement du partage des responsabilités que le gouvernement doit assumer à l'égard du déficit.
- b) Le prix des actions doit refléter davantage le cours du marché. Le taux de dividende prévu, soit la moitié du taux de base, confère aux titres une valeur marchande inférieure à celle d'instruments similaires. Il serait impossible de les vendre sans consentir un important escompte. Contrairement au Comité, nous ne croyons pas qu'un taux équivalant à la moitié du taux de base procure aux institutions membres imposables un revenu de 0.50 pour cent; il serait nettement moindre. C'est pourquoi nous recommandons une modification à la hausse, au cours du marché.

- c) Les actions doivent comporter une échéance.
- d) Il faudrait supprimer la réduction de la valeur comptable des actions en cas de baisse de la valeur nette de la SADC car elle fait obstacle à la vente des titres et devient inutile en raison de la garantie du gouvernement.

Comme vous pouvez le constater par ce qui précède, la formule de financement proposée par le Comité nécessiterait, selon nous, un remaniement en profondeur, si le gouvernement décidait d'y donner suite.

Cependant, nous croyons que l'émission d'actions privilégiées ne représente qu'une formule de financement parmi d'autres. Nous pressons le gouvernement d'explorer d'autres avenues.

Finalement, nous estimons que la question du financement du déficit de la SADC devrait être abordée séparément de celle du financement normal de la Société dans toutes les opérations futures. Nous avons bon espoir que le dialogue entre nous et le gouvernement à ce sujet se poursuivra dans un avenir prochain.

B. Autres propositions de financement

1. Taux de prime

Le Comité Wyman recommande que la SADC augmente le taux de prime "de base" pour le faire passer de $\frac{1}{30}$ de 1 pour cent à $\frac{1}{10}$ de 1 pour cent des dépôts assurés. Nous remarquons avec inquiétude que le Conseil de la SADC a recommandé récemment de relever sur-le-champ le taux de prime à $\frac{1}{10}$ de 1 pour cent.

Nous nous opposons vivement à toute hausse du taux de prime pour les raisons suivantes. En premier lieu, comme nous le mentionnions à la section IV A, nous croyons que la réforme de

l'assurance-dépôts et le financement du déficit actuel de la SADC constituent des questions différentes, qu'il faut traiter séparément. En principe, la fixation du taux repose sur deux facteurs: les pertes prévues selon les demandes de remboursement enregistrées dans chaque secteur, et le niveau-cible de réserve d'assurance-dépôts. En d'autres termes, le financement du déficit actuel n'intervient d'aucune façon dans l'établissement du taux.

En deuxième lieu, nous croyons que la structure de tarification actuelle, combinée aux normes d'inspection et de surveillance plus rigoureuses proposées par le Comité, pare aux éventualités de pertes. Dans un système d'assurance-dépôts restructuré, la répétition des événements ayant conduit au déficit actuel de la SADC risque moins de se produire.

Toutefois, si les institutions membres sont appelées à combler le déficit par une augmentation des paiements annuels, les banques accepteront de verser une contribution "spéciale" temporaire à cette fin. Une fois le déficit disparu, elle cesserait d'être payée.

Enfin, nous recommandons vivement que, indépendamment du taux de prime choisi, la tarification ne fasse l'objet d'aucun changement, tant que la question du déficit ne sera pas entièrement réglée.

2. Régime fiscal de la SADC

Les banques adhèrent entièrement à la recommandation du Comité accordant une exemption d'impôt à la SADC. Le Comité appuie sa recommandation sur les motifs suivants:

- a) l'exemption permet d'accélérer la reconstruction du fonds;
- b) la situation de la SADC face au fisc canadien est contradictoire: en dépit de pertes massives, elle doit supporter un fardeau fiscal imposant; le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a reconnu cette contradiction; et
- c) la SADC n'a pas pour mandat de réaliser un profit ou de protéger une fraction de la population, mais elle doit contribuer à la stabilité financière et par le fait même profite à tous les Canadiens.

A l'appui de sa recommandation visant l'exonération fiscale de la SADC, le Comité fait état du précédent créé par la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) aux Etats-Unis. D'autres exemples existent plus près de nous. Citons le cas du Fonds d'indemnisation de l'industrie du tourisme de l'Ontario, du Fonds d'indemnisation des travailleurs de l'Ontario et du Fonds de garantie de la Caisse de retraite. Ces organismes s'apparentent de plusieurs façons au Fonds géré par la SADC. A l'instar de la SADC, ils assurent une protection, celle des voyageurs, des travailleurs et des retraités et sont alimentés de façon similaire dans la plupart des cas. Pourtant, contrairement au Fonds de la SADC, ils jouissent d'une exemption fiscale en vertu des articles 149(1)(d) ou 149(1)(w) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Nous aimerions également rappeler que la SADC bénéficia d'une exemption fiscale de 1967, année de sa fondation, jusqu'à l'exercice financier de 1975. Cette exonération d'impôt signifiait que la SADC ne devait pas être un organisme imposable, point de vue que nous partageons entièrement.

V ORGANISATION ET DOTATION EN PERSONNEL

Les banques accueillent favorablement la totalité des recommandations du Comité en matière d'organisation et de dotation en personnel. En effet, elles se rapprochent beaucoup des propositions formulées dans le document concernant l'assurance-dépôts publié par l'Association des banquiers canadiens en novembre 1984.

Nous sommes particulièrement satisfaits des recommandations qui élargissent la participation du secteur privé et donnent plus de poids aux institutions membres dans la prise de décisions.

Nous sommes en parfait accord avec la proposition selon laquelle le Conseil de la SADC devrait ajouter à ses rangs quatre représentants du secteur privé, dotés d'une vaste expérience dans le secteur des services financiers ou de compétences professionnelles particulières, selon les besoins de la Société. L'apport de ces nouveaux venus devrait contribuer à l'adoption de solutions rentables et efficaces en cas de problème.

En outre, nous appuyons la formation de comités de conseillers permanents ou spéciaux qui pourraient et devraient, nous le soulignons, être formés de représentants des institutions membres. Pour nous, la présence de ces représentants est une ressource importante pour la SADC. Ces comités assureront la liaison avec les organisations membres.

Enfin, les banques adhèrent à la proposition de changement dans le personnel de la SADC, qui prévoit l'ajout d'un groupe restreint de professionnels. Leurs connaissances s'avéreront indispensables, compte tenu de la complexité croissante des problèmes qu'affrontent les institutions membres.

VI CONCLUSION

Les propositions contenues dans le rapport du Comité Wyman visent à resserrer la discipline financière, à uniformiser les normes de prudence au sein des institutions membres et à fortifier la composition du personnel de la SADC et de son conseil d'administration. Bon nombre de ces recommandations reçoivent notre appui enthousiaste. Toutefois, les banques y décèlent cinq problèmes importants qu'elles suggèrent de régler de la façon suivante:

1. Par principe, il faudrait traiter séparément l'approvisionnement normal du Fonds de la SADC et de son déficit actuel. En ce qui concerne l'alimentation régulière du Fonds, nous nous opposons à une hausse des taux de prime applicable à tous les membres. Une telle augmentation serait inutile, car elle n'assurerait pas le succès de l'administration du Fonds.
2. Au sujet du financement du déficit de la SADC, les banques croient que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient assumer leur part puisqu'ils sont en partie responsables de l'ampleur des pertes.
3. Il existe de nombreuses solutions au financement du déficit et il est impérieux d'explorer toutes les avenues possibles. Si le gouvernement décide de donner suite à la proposition du Comité, les conditions d'émission des actions doivent faire l'objet de modifications, afin d'assurer la vente des titres à un prix évitant une perte de capital pour les institutions membres. Le gouvernement devrait garantir l'émission; de plus, les actions devraient comporter une échéance et être émises au prix du marché. Il faudrait supprimer la réduction graduelle de la valeur des actions visant à pallier une chute de la valeur du Fonds au-dessous de certains niveaux. La garantie du gouvernement rend cette mesure inutile.
4. L'instauration d'une plus grande discipline financière plaide en faveur d'un partage des risques avec les déposants, et une meilleure capitalisation. Par ailleurs, un système de cotisation en fonction du risque permettrait à la SADC d'ajuster la prime des diverses catégories d'institutions membres par le biais de remises.

5. Le rôle de la SADC en matière de réglementation mérite plus ample examen. Dans l'ensemble, nous ne voyons pas le besoin d'investir la Société de pouvoirs "extraordinaires", dans la mesure où elle exercerait une plus grande influence auprès des organismes de réglementation. De tels pouvoirs ne sont pas nécessaires à l'exécution de son mandat et nuisent à l'efficacité de la réglementation. La SADC peut réduire efficacement ses pertes en refusant d'accorder une protection d'assurance ou en posant des conditions à son obtention. En outre, il y aurait lieu de mettre en place des mécanismes de détection permettant à la SADC de dépister à temps les problèmes. Enfin, il faudrait doter la Société de pouvoirs "intermédiaires" mais ne comprenant pas celui de résilier un contrat.

En conclusion, nous avons été témoins récemment d'événements qui ont ébranlé notre système financier et ont accéléré la présente réforme de notre système d'assurance-dépôts. Il est essentiel de mettre en place un système d'assurance-dépôts efficace avant de procéder à la restructuration du secteur financier, car les problèmes survenus dans les années 80 pourraient se perpétuer. Les propositions du Comité Wyman sont un pas important dans la bonne direction et, sous réserve de certaines modifications, amélioreront la santé financière du système canadien.

Il nous fera plaisir d'exposer plus en détail nos positions devant le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques lors de la rencontre prévue en septembre.

ANNEXE 1

ANNEXE 1

La Banque Nationale du Canada ne partage pas l'opinion exprimée dans ce mémoire relativement aux pouvoirs généraux de réglementation à conférer à la SADC. Il ressort de la position majoritaire, que l'on ne devrait pas donner à la SADC des pouvoirs susceptibles de la mettre en conflit éventuel avec d'autres organismes de réglementation, au nombre desquels les organismes provinciaux. La Banque Nationale s'oppose à cette position majoritaire. Elle croit que la SADC doit disposer d'un minimum de pouvoirs pour agir à titre d'assureur dont l'objectif premier est de minimiser les pertes.

- a) Si la SADC devait être démunie de pouvoirs généraux tels que proposés par le Comité Wyman, hormis celui de retirer l'assurance, elle pourra difficilement agir rapidement dans une situation sérieuse qui pourrait dégénérer au point où l'assurance devrait être retirée et où des pertes additionnelles seraient encourues.
- b) De grandes difficultés pourraient se présenter du côté de la SADC, et c'est là le point fondamental, si elle n'a pas la possibilité d'agir avant que la situation ne soit devenue critique. Sinon, la SADC ne pourra intervenir qu'en dernière extrémité en prenant acte d'une faillite et elle serait alors obligée de régler les pertes, tout en dépendant d'un tiers pour agir en son nom. Si les autres organismes ont des contraintes autres que celle de réduire au minimum les pertes de la SADC -- et l'expérience récente le laisse croire -- la SADC se voit confrontée à un dilemme majeur. De plus, la Banque Nationale soutient que la qualité de la direction de la SADC et sa performance à titre d'assureur dépendront de l'étendue de ses responsabilités et des moyens dont elle disposera pour les réaliser. S'il est permis de croire que, dans la plupart des cas, les organismes de réglementation concernés et la SADC agiront en étroite collaboration, on ne peut présumer qu'il en sera toujours ainsi.

- c) Finalement, la Banque Nationale prend note que la position de la majorité reconnaît le besoin de conférer à la SADC des pouvoirs intermédiaires. Mais, pour alléger le problème de fond de la SADC, elle ne peut imaginer ce qu'ils pourraient être, sinon la possibilité de faire cesser les opérations d'une institution susceptible de déposer son bilan et de prendre possession de ses actifs. La Banque Nationale croit que ces deux pouvoirs sont nécessaires à la bonne marche de la SADC. Le premier permettrait de limiter les pertes et même de contribuer au redressement de l'institution; le second renforcerait le pouvoir d'action de la SADC dans les cas d'insolvabilité.

ANNEXE 2

ANNEXE 2

RÉPARTITION DES COMPTES DE DÉPÔTS BANCAIRES PAYABLES
EN MONNAIE CANADIENNE

Ventilation du nombre des comptes
par catégorie d'importance

<u>Catégories dans les limites de</u>	<u>Nombre de comptes</u>	<u>Pourcentage du total</u>	<u>Pourcentage cumulatif</u>
\$ 0 - 1,000	23,762,339	61%	61%
\$ 1,000 - 10,000	11,749,057	30%	91%
\$ 10,000 - 20,000	1,851,910	5%	96%
\$ 20,000 - 60,000	1,126,541	3%	99%
\$ 60,000 - +	<u>271,229</u>	<u>1%</u>	100%
Nombre total de comptes	<u>38,761,076</u>	<u>100%</u>	

Ventilation de la valeur en dollars des comptes
par catégorie

<u>Catégories dans les limites de</u>	<u>Valeur en dollars (\$000)</u>	<u>Pourcentage du total</u>	<u>Pourcentage cumulatif</u>
\$ 0 - 1,000	\$ 5,004,088	3.0%	3.0%
\$ 1,000 - 10,000	\$ 39,437,280	24.5%	27.5%
\$ 10,000 - 20,000	\$ 24,926,900	15.5%	43.0%
\$ 20,000 - 60,000	\$ 35,108,161	22.0%	65.0%
\$ 60,000 - +	<u>\$ 56,173,474</u>	<u>35.0%</u>	100.0%
Valeur totale des comptes en dollars	<u>\$160,649,903</u>	<u>100.0%</u>	

Source: L'Association des banquiers canadiens, consolidation des données de l'Annexe J au 30 avril 1984 (les données d'avril 1985 n'étaient pas disponibles au 15 juillet 1985).

ANNEXE 3

ANNEXE 3

PRESTATIONS DE LA SADC RELATIVEMENT
AUX INSTITUTIONS MEMBRES EN FAILLITE

(\$ millions)

INSTITUTIONS	DÉPÔTS		CRÉANCIERS NON NANTIS
	Assurés	Non assurés	
Crown Trust ¹	681	242	7
Greymac Trust ¹	184	15	1
Greymac Mortgage ¹	116	1	2
Seaway Trust ¹	282	3	1
Seaway Mortgage ¹	109	3	8
Fidelity Trust ¹	687	49	8
District Trust ¹	194	30	7
Northguard Mortgage ²	29	-	-
Pioneer Trust ²	205	38	-
London Loan ²	25	-	-
Western Capital Trust ²	<u>76</u>	<u>1</u>	<u>-</u>
	2588	382	34

1. Renseignements fournis par la SADC en vertu de la Loi à l'accès à l'information du 19 décembre 1985.
2. D'après des renseignements recueillis dans les journaux.



L'Association des banquiers canadiens

OBSERVATIONS SUR

LE SUPPLÉMENT TECHNIQUE DU DOCUMENT INTITULÉ
"LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES
CANADIENNES: PROPOSITIONS À CONSIDÉRER"

SEPTEMBRE 1985

TABLE DES MATIÈRES

	POINTS SAILLANTS
I	INTRODUCTION
II	LA SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE FINANCIÈRE
	A. LA PROPRIÉTÉ
	B. LA PARTICIPATION ÉTRANGÈRE
III	LES BANQUES DE L'ANNEXE C
	A. LA PROPRIÉTÉ
	B. LA RÉGLEMENTATION
	C. LES FONCTIONS BANCAIRES
	1) L'ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX
	2) LE CRÉDIT COMMERCIAL
IV	LES TRANSACTIONS INTÉRESSÉES
	A. UTILISATION DE RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ .
	B. UTILISATION D'UNE RÉGLEMENTATION
V	LES CONFLITS D'INTÉRÊTS
	A. LA DIVULGATION
	B. L'AUTORÉGLEMENTATION
VI	LES POUVOIRS DE SURVEILLANCE
VII	LA RÉGIE DES SOCIÉTÉS
VIII	LES RÈGLES DE PLACEMENT
	A. RESTRICTIONS QUANTITATIVES
	B. PRESCRIPTIONS RÉGLEMENTAIRES
IX	CONCLUSIONS
	ANNEXES

V Les conflits d'intérêts

A. La divulgation

B. L'autogèglementation

VI Les pouvoirs de surveillance**VII La régie des sociétés****VIII Les règles de placement**

A. Restrictions quantitatives

B. Prescriptions réglementaires

IX Conclusions**Annexes**

POINTS SAILLANTS

- Le présent mémoire expose l'opinion générale émise par l'industrie bancaire sur le supplément technique au document fédéral intitulé La réglementation des institutions financières canadiennes: propositions à considérer (le livre vert ou document d'étude).

- Les banques ont déjà exprimé leur avis sur un grand nombre des points dont traite le supplément technique dans un mémoire sur le livre vert, publié en juillet dernier. Nous ne discutons que de certaines questions précises dans le présent document.

- En ce qui concerne les sociétés de portefeuille financières:

Dans notre mémoire sur le livre vert, nous approuvions la notion de société de portefeuille financière, mais nous signalions certaines difficultés découlant de la constitution de conglomerats de sociétés immobilières et d'institutions financières ainsi que de l'exclusion des banques. Le supplément technique soulève deux questions supplémentaires à cet égard:

1) Les institutions financières réglementées ne seraient pas autorisées à détenir des actions de sociétés de portefeuille financières: cette restriction est trop sévère. La propriété croisée d'un maximum de 10 p. 100 des actions constitue un investissement passif et ne saurait porter atteinte à l'indépendance des institutions financières ni entraîner le double comptage du capital, éventualités que semble craindre le Gouvernement.

2) L'accès de conglomerats non bancaires étrangers aux marchés canadiens ne ferait l'objet d'aucune restriction: l'un des principaux objectifs gouvernementaux consiste à assurer le contrôle canadien du secteur financier. En plus d'empêcher les banques canadiennes de leur faire concurrence sur tous les fronts, l'accès de sociétés de portefeuille financières étrangères aux marchés canadiens ne respecte pas l'esprit de cet objectif.

- En ce qui concerne les banques de l'Annexe C:

La force du système bancaire canadien repose sur la confiance du public. Il ne faudrait pas que la création de banques de l'annexe C ébranle cette confiance. Ceci dit, la notion de banque de l'annexe C est foncièrement bonne, mais nous avons quelques préoccupations à ce sujet:

- 1) Les banques de l'annexe C seraient dotées de vastes pouvoirs pour l'établissement de réseaux. Nous convenons qu'il est juste d'accorder de tels pouvoirs à ces institutions; nous soutenons toutefois que toutes les banques devraient bénéficier du même avantage, étant donné que leurs réseaux de succursales constituent un excellent système de distribution pour les nouveaux produits et services. Nous désirons souligner que les institutions non bancaires autorisées à profiter des réseaux des banques de l'annexe C, dans le cadre d'un système de distribution établi, seraient injustement favorisées, ce qui pourrait menacer la viabilité économique de certaines succursales bancaires et, en conséquence, diluer la concurrence.
- 2) Le supplément technique confirme que les banques de l'annexe C auraient un capital fermé et pourraient être détenues en propriété exclusive par un particulier, par l'intermédiaire d'une société de portefeuille financière. Le risque d'abus par transactions intéressées s'accroît lorsque les banques ont un capital fermé; c'est pourquoi nous recommandons que des restrictions relatives à la propriété soient imposées aux sociétés de portefeuille financières ou que les institutions à capital fermé soient réglementées de façon plus rigoureuse.
- 3) Les activités bancaires, telles que le crédit commercial et les prêts à la consommation, seraient autorisées à l'extérieur des banques de l'annexe C et la portée s'en accroîtrait sans l'imposition parallèle de conditions analogues de constitution de réserves. Nous doutons que le plafond proposé de 15 p. 100 sur le crédit limite effectivement les services "bancaires" que les institutions financières non bancaires pourront offrir. Par conséquent, nous estimons qu'il serait préférable de transférer aux banques de l'annexe C les fonctions de crédit commercial et de prêt à la consommation envisagées dans le cadre des sociétés de portefeuille financières et que la parité des réserves soit établie.

En ce qui concerne les transactions intéressées:

Les banques maintiennent que le meilleur moyen de combattre les abus qu'entraînent les opérations entre parties liées consiste à imposer des restrictions sur la propriété. Nous nous opposons vivement à l'assertion selon laquelle les institutions à capital fermé seraient plus concurrentielles que celles dont le capital est largement réparti; nous contestons également l'affirmation selon

laquelle les propriétaires des institutions à capital fermé seraient plus disposés à fournir des fonds supplémentaires dans les périodes difficiles, étant donné que les faits prouvent le contraire. Enfin, nous démontrons dans une annexe que l'obligation de céder la part du capital en sus des plafonds proposés à l'égard de la propriété n'entraînerait aucune perturbation excessive.

. En ce qui concerne les conflits d'intérêts:

Nous reconnaissons le bien-fondé des propositions visant la divulgation avant le fait accompli, mais nous désirons souligner que les déclarations au public et aux autorités réglementaires doivent être détaillées, opportunes et cohérentes. Nous estimons que l'autoréglementation est un autre moyen de contrôler les conflits d'intérêts.

. En ce qui concerne les pouvoirs des autorités de surveillance:

Les banques reconnaissent qu'il convient d'investir les autorités réglementaires de pouvoirs particuliers plus grands leur permettant d'intervenir lorsqu'elles soupçonnent l'existence de transactions intéressées. Les autorités réglementaires devraient avoir, en général, des pouvoirs plus étendus et nous envisageons avec plaisir de participer à un processus de consultation visant à établir des principes directeurs à cet égard.

. En ce qui concerne la régie des sociétés:

Dans l'ensemble, les banques sont d'accord pour qu'on s'efforce d'accroître le rôle des conseils d'administration, mais aimeraient que l'expression "d'un homme ou d'une femme d'affaires expérimenté et présentant les qualités voulues pour être administrateur d'une institution financière réglementée" soit définie avec une plus grande précision.

. En ce qui concerne les règles de placement:

Dans le présent document, les banques ne se penchent que sur les règlements relatifs aux placements visant les régimes de retraite. En principe, nous appuyons les initiatives du Gouvernement à cet égard, mais sous certaines réserves, dont les suivantes:

- 1) Il est trop restrictif de limiter à 5 p. 100 la part de l'actif d'un régime de retraite qui peut être investie dans un groupe d'entreprises liées.
- 2) Les règles de divulgation touchant les transactions des régimes de retraite seraient trop onéreuses et produiraient un excès de renseignements inutiles.

I INTRODUCTION

L'Association des banquiers canadiens est heureuse d'avoir cette occasion de commenter le supplément technique au document fédéral intitulé La réglementation des institutions financières canadiennes: propositions à considérer.

Dans notre mémoire paru en juillet dernier (mémoire sur le livre vert), nous avons exposé nos observations préliminaires sur le livre vert. Brièvement, nous appuyions entièrement les neuf principes selon lesquels le Gouvernement a entrepris la révision de la législation financière, mais nous avons exprimé des réserves à l'égard de certaines recommandations. Pour faciliter la réalisation des objectifs gouvernementaux qui consistent à favoriser la protection du consommateur ainsi que l'accessibilité et la qualité des services en améliorant l'efficacité du marché financier, nous recommandons les mesures suivantes:

- 1) ACCORDER À TOUTES LES BANQUES LE DROIT DE S'INTÉGRER DANS UNE SOCIÉTÉ DE PROTEFEUILLE FINANCIÈRE ET LES POUVOIRS NÉCESSAIRES À L'ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX ENVISAGÉS POUR LES BANQUES DE L'ANNEXE C, de façon qu'une proportion importante de la population canadienne puisse être desservie par l'entremise des grands réseaux actuels de succursales bancaires.
- 2) INTERDIRE LA PROPRIÉTÉ CROISÉE DES SOCIÉTÉS INDUSTRIELLES ET DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES en sus d'un plafond de 10 p. 100, étant donné le risque de transactions intéressées que présente cette situation, et démanteler les conglomérats du genre qui existent actuellement.

- 3) IMPOSER UNE COMBINAISON DE RÈGLES TOUCHANT LA PROPRIÉTÉ, DE RÈGLEMENTS, DE CRITÈRES SUR LA RÉGIE DES SOCIÉTÉS ET DE MESURES DE DISCIPLINE DU MARCHÉ, au lieu de dépendre exclusivement d'un système de réglementation beaucoup trop complexe, pour empêcher les abus. Si l'on n'impose aucune restriction sur la propriété pour réprimer les transactions intéressées, le système de réglementation élaboré dans ce but devrait régir les institutions à capital fermé, où le risque de transactions intéressées est le plus grand, avec plus de rigueur que les institutions à capital largement réparti.
- 4) VEILLER À CE QU'UN RÉGIME EFFICACE D'ASSURANCE-DÉPÔTS SOIT EN VIGUEUR avant de procéder à la restructuration du secteur financier.

Nous sommes très satisfaits que le ministre d'État (Finances) ait déclaré que la réforme des régimes d'assurance-dépôts précéderait toute révision des règlements; malheureusement, le supplément technique ne mentionne aucun des points signalés précédemment. Nous soutenons toujours aussi fermement les positions que nous avons adoptées sur ces questions et que nous avons exposées dans notre mémoire sur le livre vert; nous ne désirons cependant ni les répéter dans le présent document ni développer notre raisonnement à cet égard. Il nous fera plaisir de discuter de ces questions lorsque nous témoignerons le 12 septembre prochain devant le Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques à la Chambre.

La présente analyse développe et étaye les questions qu'ont soulevées les banques au sujet du livre vert et que le Supplément technique confirme ou éclairecit. Étant donné que le présent mémoire fait mention des arguments élaborés dans nos observations sur le livre vert, il serait peut-être utile de consulter l'un concurremment avec les autres.

Le présent document traite également des questions que nous mentionnions dans notre mémoire sur le livre vert et que nous avons promis de commenter plus avant, sauf dans le cas des amendements corrélatif sélectifs à la Loi sur les banques visant à accorder aux banques un traitement égal à celui des autres institutions. Nos observations à cet égard seront communiquées à une date ultérieure au Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques à la Chambre.

Pour faciliter la consultation du document, nous avons emprunté l'ordre de présentation du supplément technique.

II LA SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE FINANCIÈRE

Le modèle proposé pour les sociétés de portefeuille financières est très intéressant. Il permet aux sociétés de s'associer pour élargir leur gamme de services, pour la commodité du consommateur et l'enrichissement de la compétitivité. Le modèle permet en outre aux autorités réglementaires de surveiller les fonctions de chaque filiale, ce qui favorise la solidité du système financier et l'équité concurrentielle. Nous appuyons la notion de société de portefeuille financière et estimons que toute institution financière désireuse d'offrir une gamme plus vaste de services devrait adopter cette structure.

Ce nonobstant, le modèle de société de portefeuille financière que propose le livre vert et qu'élabore le supplément technique présente certaines difficultés. Dans notre mémoire sur le livre vert, nous avons examiné les problèmes découlant de la constitution de conglomerats de sociétés immobilières et d'institutions financières et de l'exclusion des banques. C'est pourquoi nous n'approfondissons pas ici les mêmes points. Cependant, nous aimerions discuter d'un certain nombre d'autres aspects de la notion de société de portefeuille financière qui sont

exposés dans le supplément technique. Les voici:

A. LA PROPRIÉTÉ

D'après le supplément technique, les institutions financières réglementées par le gouvernement fédéral ne seraient pas autorisées à détenir les actions de sociétés de portefeuille financières réglementées (p.11). Il semblerait qu'il s'agisse d'interdire toute propriété croisée, même si la fraction des actions détenue est inférieure à 10 p. 100.

Nous sommes d'avis qu'une restriction de ce genre est trop rigoureuse et injustifiée. Si l'interdiction a pour but d'empêcher le double comptage du capital, la question ne touche que les conglomerats, et non les sociétés non liées. Or, avec l'imposition d'un plafond de 10 p. 100 sur la propriété croisée, le double comptage serait réduit au minimum et pourrait être contrôlé en obligeant les sociétés à divulguer leurs investissements croisés. Si l'interdiction visant la propriété croisée a pour but de préserver l'indépendance des institutions financières, nous faisons remarquer qu'une participation de 10 p. 100 est considérée comme un investissement passif et minoritaire. En outre, les cas de transactions intéressées et de conflits d'intérêts sont minimes lorsque l'investisseur est une institution à capital largement réparti, comme c'est le cas des banques. C'est pourquoi nous recommandons d'autoriser la propriété croisée jusqu'à concurrence de 10 p. 100 de l'actif.

Le supplément technique mentionne également que les groupes d'investisseurs étrangers associés ayant des participations importantes dans plusieurs institutions financières devront détenir ces participations par l'intermédiaire d'une société de portefeuille

financière. Nous remarquons que le Gouvernement pourrait bien se trouver dans l'impossibilité de contrôler l'application de cette condition touchant la participation des non-résidents à des institutions canadiennes; il est en effet difficile de vérifier la qualité d'associé de certaines sociétés étrangères, en particulier celles de l'Extrême-Orient. Il s'avère donc nécessaire d'améliorer les modalités de déclaration et de divulgation, ce dont nous discuterons plus en profondeur à la section V (A).

B. LA PARTICIPATION ÉTRANGÈRE

L'un des objectifs principaux du Gouvernement consiste à assurer la direction du secteur financier aux Canadiens, ce que les banques souhaitent fortement. Malgré l'importance de cette question, le supplément technique ne propose aucune mesure pour limiter l'accès relativement facile au marché canadien dont jouissent les institutions non bancaires étrangères.

Nous estimons que cette attitude ne concorde pas avec les objectifs de contrôle canadien visant à assurer que l'industrie canadienne des services financiers réponde aux exigences de la population. Si les propositions du livre vert interdisent aux conglomérats étrangers d'établir des filiales bancaires, elles ne touchent pas la vaste gamme d'activités dites bancaires que pourraient entreprendre les institutions financières non bancaires et non financières étrangères sur le marché canadien.

Nous sommes d'avis que le meilleur moyen de sauvegarder le contrôle canadien de la fonction dite bancaire serait de permettre aux banques des annexes A et B de se faire concurrence pour offrir la gamme plus vaste de services envisagée exclusivement pour les

banques de l'annexe C. Sinon, il pourra s'avérer nécessaire d'imposer certaines restrictions aux activités des conglomérats étrangers.

III LES BANQUES DE L'ANNEXE C

Les banques endossent en principe le concept des banques de l'annexe C, mais s'inquiètent du fait qu'elles ne pourront pas faire partie d'une société de portefeuille financière et avoir tout de suite les pouvoirs nécessaires à l'établissement d'un réseau de banques de l'annexe C. Nous avons développé ce thème en profondeur dans notre mémoire sur le livre vert. Sans la participation des banques des Annexes A et B, qui sont déjà reconnues et respectées dans le monde entier, la confiance de la population pourrait être longue à acquérir pour les banques de l'annexe C.

Il importe de soutenir la confiance de la population envers l'industrie bancaire pour que notre système financier conserve sa force et sa viabilité. La faillite ou la quasi-faillite d'une institution financière peut ébranler la confiance du public. C'est pourquoi il est essentiel que l'avènement des banques de l'annexe C ne mine pas le fort appui dont jouissent actuellement les banques des annexes A et B.

Ceci dit, voici les points qui nous préoccupent au sujet des banques de l'annexe C.

A. LA PROPRIÉTÉ

Comme le précise le supplément technique, les banques de l'annexe C auraient un capital fermé et pourraient être détenues en propriété exclusive par un particulier, par l'intermédiaire d'une société de portefeuille financière. Néanmoins, le Gouvernement désire s'assurer que l'on n'utilisera pas ce modèle pour

lancer de nouvelles banques indépendantes à capital fermé. Le supplément technique suggère deux façons de s'assurer que les banques de l'annexe C ne seront formées que dans le cadre d'une société de portefeuille financière indépendante. La première consiste à appliquer un critère de recettes exigeant qu'une proportion appréciable des recettes brutes proviennent des sociétés affiliées proposées de la banque de l'annexe C. L'autre méthode serait d'obliger ces sociétés affiliées à avoir derrière elles au moins cinq ans d'exploitation à titre d'entreprises légitimes. Dans l'alternative, le critère de recettes semble préférable, puisque certaines sociétés exploitées depuis moins de cinq ans peuvent représenter une acquisition intéressante. De tels critères visant à empêcher la formation de sociétés de façade n'éliminent cependant pas les risques de transactions intéressées entre sociétés principales et sociétés affiliées; l'interdiction des transactions intéressées ne pourrait pas non plus éliminer tous les problèmes qu'elles soulèvent.

Les situations où des transactions intéressées sont effectuées dans des banques à capital fermé, en particulier lorsque des sociétés immobilières affiliées éprouvent des difficultés financières, sont bien documentées. À l'annexe 5 de notre mémoire sur le livre vert, nous citons quelques-uns des cas les plus célèbres. Nous avons déclaré qu'idéalement, les restrictions relatives à la propriété devraient servir à limiter les risques de transactions intéressées au sein des conglomérats financiers nouvellement formés. Cette recommandation est particulièrement importante dans les cas où des sociétés immobilières et des compagnies financières sont liées.

À la page 29 du supplément technique, le Gouvernement lui-même reconnaît les bienfaits des restrictions relatives à la propriété dans le cas des banques. Cependant, en ce qui concerne la société de portefeuille d'une banque de l'annexe C, il n'en envisage aucune. Dans notre mémoire sur le livre vert, nous reconnaissons qu'il serait peu réaliste de s'attendre à ce que les mêmes restrictions conviennent à tous les secteurs de l'industrie financière. Dans le cas d'une banque de l'annexe C, la règle des 10 p. 100, qui s'appliquerait aux sociétés de portefeuille financières, pourrait être adoucie de manière à permettre le lancement des petites institutions, des entreprises familiales ou des compagnies mises sur pied par un groupe ethnique particulier. Lorsqu'on permet leur création, les banques de l'annexe C à capital fermé doivent être réglementées de façon plus stricte en ce qui concerne les transactions intéressées. En outre, elles ne devraient pas être contrôlées de la même façon ou détenir les mêmes pouvoirs que les banques de l'annexe A à capital largement réparti, et ce, pour les raisons exposées dans la section ci-dessous.

B. LA RÉGLEMENTATION

Le supplément technique indique qu'en règle générale, les banques de l'annexe C auraient droit à des pouvoirs commerciaux plus étendus que les banques de l'annexe A n'en possèdent actuellement, mais qu'elles seraient régies par les mêmes règlements qu'elles. Nous croyons que les banques de l'annexe C ne devraient être réglementées de la même façon que les banques de l'annexe A que si leurs sociétés de portefeuille financières sont soumises aux mêmes restrictions relatives à la propriété que celles qui régissent actuellement les banques de l'annexe A. Lorsqu'une banque de l'annexe C est liée à une société de

portefeuille financière à capital fermé, les possibilités d'effectuer des transactions intéressées augmentent. Dans ce cas, la banque de l'annexe C devrait être soumise à une réglementation, à une surveillance et à un contrôle plus rigoureux que les banques de l'annexe A.

Le supplément technique énonce également que les banques de l'annexe C fonctionneraient en général conformément aux mêmes règles que les banques de l'annexe A. Les banques de l'annexe C seraient donc soumises aux mêmes exigences en matière de réserve que les banques de l'annexe A, ce que nous approuvons. Les banques insistent de plus (et ne sont pas les seules à le faire¹) sur la nécessité d'imposer la même exigence en matière de réserve à toutes les institutions s'engageant dans des activités de type bancaire.

1 Gerald Bouey, gouverneur de la Banque du Canada, a déclaré ce qui suit lorsqu'il a témoigné le 9 juillet dernier devant le Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques à la Chambre:

(traduction) "... lorsque des institutions empiètent sur les activités d'autres établissements au point où elles leur deviennent très semblables, il est clair qu'elles devraient être traitées de la même façon. L'un des points qui me préoccupent particulièrement, c'est l'obligation statutaire qu'ont les banques de maintenir une réserve en espèces pour garantir les dépôts... D'autres institutions financières qui, de plus en plus, ont des activités jusque-là réservées aux banques ne sont pas soumises à cette exigence. Je pense en particulier aux sociétés de fiducie, dont le système de dépôts ressemble beaucoup plus maintenant à celui d'une banque, parce que leurs comptes de chèques et leur service de dépôts d'épargne ont pris de l'importance, et qui s'engagent maintenant de plus en plus dans le secteur des prêts... Elles ne sont toutefois pas assujetties aux mêmes exigences, pour ce qui est de la réserve." (Hansard 47:86)

De plus, tel que le précise notre mémoire sur le livre vert, nous approuvons la règle du traitement égalitaire en ce qui concerne les pouvoirs commerciaux des banques des annexes A, B et C. Dans la section ci-dessous, nous exposons cet argument plus en détail en fonction de l'intention du Gouvernement d'accorder aux banques de l'annexe C des pouvoirs auxquels les banques existantes des annexes A et B n'auraient pas droit en ce qui concerne l'établissement de réseaux.

C. LES FONCTIONS BANCAIRES

1) L'établissement de réseaux

Dans le supplément technique, les pouvoirs des de banques l'annexe C sont décrits plus en détail. Voici précisément les pouvoirs qu'on leur accorderait:

- "(i) le pouvoir d'agir comme mandataire ou représentant d'autres institutions financières afin de commercialiser les services et produits suivants: services fiduciaires discrétionnaires, services de conseil en placement et de gestion de portefeuille, services d'assurance, achat et vente de valeurs mobilières ainsi que d'actions ou d'unités de fonds mutuels...
- (ii) le pouvoir d'offrir les services de traitement des données nécessaires pour soutenir la fonction d'agent ou de mandataire de la banque, dans des ententes de réseaux;
- (iii) le pouvoir de publiciser ces nouvelles ententes et de fournir des services de soutien aux activités menées pour le compte d'autres institutions financières...
- (iv) le pouvoir de louer des locaux, dans leurs succursales, à d'autres institutions financières à des conditions commerciales normales, et notamment à des conditions prévoyant le partage des bénéfices tirés des activités menées dans ces succursales." (p.25)

Comme nous l'avons souligné dans notre mémoire sur le livre vert, le réseau canadien de banques à succursales dessert directement 1700 collectivités au Canada et, dans toutes ces collectivités, les Canadiens ont exprimé une nette préférence pour les banques à charte. De plus, 752 petites collectivités canadiennes ne sont desservies directement que par des banques. Par conséquent, pour les raisons exprimées dans notre mémoire sur le livre vert, il serait dans l'intérêt du public que l'on accorde à toutes les banques des annexes A et B le pouvoir d'établir des réseaux, ce qui leur permettrait d'offrir aux clients une plus vaste gamme de services. À la page 73 du supplément technique, on décrit l'établissement de réseaux comme un moyen d'en venir à une utilisation plus efficace des systèmes de distribution déjà en place. Il est certain que l'étendue du réseau de distribution des banques à succursales existantes justifie pleinement l'accroissement de leur capacité d'établir des réseaux afin d'offrir leurs services à tous les Canadiens.

Il se peut que l'établissement de réseaux ne soit pas une méthode viable et rentable pour la prestation à long terme de tous les services financiers; il pourrait cependant être un moyen utile, à court terme, d'offrir un éventail plus large de certains services financiers. C'est pourquoi nous considérons comme très important que toutes les banques puissent se constituer en réseaux le plus tôt possible par le biais des succursales canadiennes déjà en place.

Si les banques existantes n'obtiennent pas le pouvoir d'établir des réseaux en même temps que les banques de l'annexe C, les institutions financières qui peuvent profiter d'un réseau de banques de l'annexe C et possédant déjà un système de distribution par succursales (un mouvement de caisses d'épargne et de

crédit par exemple) seront injustement favorisées. Cet avantage pourrait menacer la viabilité économique de certaines institutions financières existantes. Si certaines institutions se trouvent forcées de cesser leurs opérations, la situation de l'emploi pourrait empirer et la concurrence diminuera certainement.

2) Le crédit commercial

Le supplément technique prévoit que certaines fonctions bancaires, notamment le crédit à la consommation et les prêts commerciaux, non seulement demeureront l'affaire des sociétés de prêt et de fiducie, mais prendront de l'ampleur.

D'abord et avant tout, nous remettons en question les propositions du supplément technique selon lesquelles les fonctions "bancaires" pourraient être exécutées en dehors de la structure des banques de l'annexe C. Ces propositions contredisent le but apparent du concept de la société de portefeuille financière, qui est d'intégrer les quatre piliers dans un cadre qu'il est facile de régir par fonction pour assurer la solidité du système. Il est déjà arrivé qu'une institution financière non bancaire désirant accroître ses opérations de crédit commercial transfère des activités bancaires d'une société de fiducie à une banque. Le cas de la société de fiducie Morguard nous en donne un exemple. En 1982, Morguard recevait ses lettres patentes. Elle augmentait ses opérations de crédit commercial par le biais de la banque Morguard, nouvellement établie; elle poursuivait en même temps ses activités de fiducie et de crédit hypothécaire grâce à la société de fiducie Morguard qui, pendant une période de transition, devint une filiale de la banque. De toute évidence, il s'agit là d'une solution de rechange viable à notre recommandation qui visait la

concentration de tous les prêts à la consommation et de tous les prêts commerciaux dans les banques de l'annexe C.

En second lieu, nous remettons en question l'accroissement des limites des sociétés de fiducie pour ce qui est des prêts à la consommation et des prêts commerciaux directs: le Gouvernement propose en effet que la clause "omnibus" passe du plafond actuel, qui est d'environ 7 p. 100 de l'actif, à 15 p. 100. Nous croyons qu'on ne devrait pas permettre aux sociétés de fiducie affiliées à des banques de l'annexe C de consentir directement des prêts à la consommation et des prêts commerciaux.

De plus, nous sommes préoccupés par la définition du prêt commercial que propose le supplément technique pour les besoins de l'application de ces restrictions. Si l'on veut que l'intégration de la fonction de prêt dans la structure des banques de l'annexe C s'effectue de manière efficace, on doit définir précisément la notion de prêt à la consommation et de prêt commercial. Même la clause "omnibus" actuelle limitant les prêts à la consommation et les prêts commerciaux est tout à fait impuissante à empêcher certaines transactions de prêt commercial, et ce, pour trois raisons:

- 1) Les prêts hypothécaires commerciaux devraient être considérés comme des prêts commerciaux et donc être régis par la clause "omnibus".
- 2) De nombreuses sociétés de fiducie ont pour méthode d'acheter des placements privés d'effets financiers, de débentures et d'actions privilégiées indexées pour contourner les restrictions légales sur les prêts commerciaux. Nous constatons que le Gouvernement entend restreindre ce genre de substitut au prêt commercial en considérant ce type

d'investissement comme un prêt commercial à moins que les titres soient émis auprès d'une clientèle "suffisamment nombreuse et variée". Même si cette précision peut empêcher cette forme d'échappatoire jusqu'à un certain point, il est évident que les termes "nombreuse" et "variée" devront être soigneusement définis, puisque la clientèle souscrivant à des placements privés est actuellement limitée à 25 souscripteurs par la législation sur les valeurs mobilières. Nous espérons que, en plus d'une bonne définition de l'expression "suffisamment nombreuse et variée", des limites seront imposées sur le pourcentage d'actif que les sociétés de fiducie peuvent investir en substituts de prêt.

- 3) Les innovations se poursuivent dans le secteur du crédit commercial. On crée de nouveaux types de substituts de prêt qui, n'étant pas des prêts classiques, n'ont pas été inclus dans la clause "omnibus". On en trouve un exemple dans la récente tendance à convertir les éléments d'actif en valeurs mobilières. Les prêts à la consommation et les prêts commerciaux sont mis en commun, puis les droits de propriété du fonds commun sont émis publiquement sous forme de valeurs mobilières après publication d'un prospectus. Cette méthode permettrait à une institution financière non bancaire de posséder un portefeuille de prêts à la consommation et de prêts commerciaux atteignant la limite permise, de le convertir en valeurs mobilières et de vendre ces prêts, vidant ainsi la "corbeille" et recommençant à neuf.

Si on ne fait rien pour tenir compte des trois points énumérés ci-dessus lors de la définition du prêt commercial, on pourra facilement contourner les propositions du supplément technique visant à limiter les prêts à la consommation et les prêts commerciaux directs.

IV LES TRANSACTIONS INTÉRESSÉES

Dans notre mémoire sur le document d'étude, nous avons déclaré que les restrictions réglementaires que proposait le livre vert constituent une mesure de contrôle des transactions intéressées tout à fait inefficace et pour le moins coûteuse (pp. 28 à 35) et qu'il fallait chercher la solution du côté des sociétés à capital largement réparti.

Il existe de nombreux cas où l'interdiction catégorique des transactions avec lien de dépendance n'aurait qu'une efficacité mitigée. Par exemple, une telle interdiction n'empêcherait nullement une institution financière à capital fermé d'accorder un traitement de faveur à une personne ou à une société non liée dans le but d'obtenir un traitement semblable dans un domaine qui ne profite pas à l'institution de prêt. Dans notre mémoire précédent, nous avons souligné un autre exemple de ce genre de situation où une institution financière affiliée à une société industrielle refuse d'accorder un prêt ou propose des conditions de crédit discriminatoires à un concurrent de la société industrielle affiliée.

Entre les sociétés affiliées d'une institution à capital fermé, il existe des occasions encore plus nombreuses de transactions intéressées qui ne sont pas couvertes par l'interdiction des transactions avec lien de dépendance. Cette tendance des institutions financières à capital fermé à effectuer des transactions intéressées ne se retrouve pas parmi les sociétés à capital largement réparti. De plus, l'influence considérable dont jouit un petit groupe de personnes à l'intérieur des institutions à capital fermé offre de meilleures occasions aux individus sans scrupules

d'enfreindre la loi lorsque d'importantes sommes d'argent sont en jeu.²

L'interdiction catégorique des transactions avec lien de dépendance sera non seulement totalement inefficace, mais aussi très coûteuse. En effet, pour la mettre en application, il faudra embaucher du personnel supplémentaire qui sera chargé de l'exécution de ces nouvelles tâches administratives, puisque toutes les sociétés de portefeuille et leurs sociétés affiliées qui désireront effectuer des transactions avec lien de dépendance devront en soumettre les projets aux autorités réglementaires s'occupant de ce genre de transactions.

Par le passé, les règlements à l'égard des transactions intéressées n'ont pas empêché les institutions à capital fermé d'en effectuer; aussi les Canadiens doivent-ils assumer des coûts supplémentaires. En effet, les contribuables doivent payer les frais lorsque l'État verse le cautionnement de déposants non assurés³. Les actionnaires et les déposants des autres institutions bancaires et sociétés de fiducie et de prêt constituées sous le régime de la législation fédérale règlent également une note substantielle, puisque ces institutions doivent couvrir le montant que la Société d'assurance-dépôts du Canada verse aux déposants assurés de la compagnie en faillite.

Voir à ce sujet l'affaire de Carlo Montemurro et de la compagnie Astra Trust que nous avons exposée à l'annexe 5 de notre mémoire sur le livre vert.

Dans le cas de la Remor Investment Management Corp., le gouvernement de l'Ontario et, par ricochet, les contribuables ontariens ont dû verser une indemnité de 5.2 millions de dollars.

À la lumière des observations ci-dessus, les banques proposent une solution plus efficace et plus rentable au problème de transactions intéressées. Il s'agit de l'introduction de restrictions relatives à la propriété dont on parlera davantage dans les pages subséquentes. Néanmoins, si une institution décide de demeurer une société à capital fermé, elle devra faire face à une réglementation plus rigoureuse incluant notamment l'interdiction catégorique des transactions avec lien de dépendance.

A. UTILISATION DE RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ

Les banques croient fermement que les mesures qui ont servi à contrôler les transactions intéressées dans l'industrie bancaire par le passé, soit les restrictions relatives à la propriété, devraient être étendues à d'autres secteurs de l'industrie des services financiers. Les banques soulignent également que des personnes étrangères à l'industrie bancaire sont également convaincues que les restrictions relatives à la propriété constituent la façon la plus efficace de contrôler les transactions intéressées.⁴

Comme on l'a mentionné à la section III (A), le Gouvernement reconnaît lui-même dans le supplément technique l'importance que revêt la société à capital largement réparti dans le contrôle des transactions intéressées à l'intérieur de l'industrie bancaire.

Malgré les observations ci-dessus et contrairement aux affirmations du document publié en 1982 par le Gouvernement

4 Gerald Bouey, gouverneur de la Banque du Canada, Toronto Star, 15 juillet 1985; Henry Knowles, ancien président de la commission des valeurs mobilières de l'Ontario, réunion du

gouvernement fédéral qui s'intitulait Document de travail sur la révision à la Loi sur les compagnies fiduciaires et à la Loi sur les compagnies de prêt, et soutenait l'idée des restrictions relatives à la propriété, les auteurs du supplément technique estiment que de telles restrictions seraient inefficaces à l'égard des institutions financières non bancaires compte tenu de l'importance accordée actuellement à la croissance économique. Ces mêmes auteurs soutiennent que, du point de vue des entreprises, les restrictions relatives à la propriété seraient désavantageuses pour les trois raisons suivantes, que les banques contestent ci-dessous:

- a) Le Gouvernement prétend que les actionnaires importants d'une société prennent une part active à ses opérations et contribuent à lui conserver son dynamisme concurrentiel.

Nous nous opposons fermement à cet argument et aimerions savoir quel est son fondement. D'après nous, les institutions à capital largement réparti sont aussi dynamiques, efficaces et concurrentielles que les sociétés à capital fermé similaires, et la preuve du contraire reste encore à faire.

- b) Le Gouvernement soutient que les actionnaires importants ont davantage intérêt à ce que la compagnie survive et fourniraient au besoin des fonds supplémentaires.

Financial Post, 28 mai 1985; Merv Lahn, président-directeur général du Canada Trust, discours de Kitchener, 5 juin 1985; Helen Anderson et Robert Kerton de l'Association des consommateurs du Canada, "A Wary Eye on One-Stop-Shopping", Canadian Underwriter, juillet 1985, p. 36.

Comme les événements récents l'ont démontré⁵, il arrive souvent que les actionnaires importants refusent ou soient dans l'incapacité de verser des capitaux supplémentaires lorsque le besoin s'en fait sentir.

c) La cession forcée aurait un effet perturbateur.

À l'annexe I, nous présentons l'analyse financière sommaire des effets qu'aurait la cession: si l'on répartissait cette opération sur plusieurs années, les marchés financiers pourraient absorber les actions supplémentaires sans trop de déséquilibre.

Compte tenu des raisons énoncées précédemment, nous considérons que certaines restrictions relatives à la propriété seraient souhaitables et complèteraient la réglementation de façon pratique. De plus, nous n'accordons aucun fondement à l'argument du Gouvernement selon lequel de telles mesures seraient inefficaces.

B. UTILISATION D'UNE RÉGLEMENTATION

Le supplément technique confirme que la réglementation constitue l'arme principale du Gouvernement contre les transactions intéressées. Le Gouvernement propose une interdiction générale des transactions avec lien de dépendance, qui s'appliquerait à ceux qui sont réputés avoir le pouvoir d'exercer une influence sur une institution financière.

5 L'exemple le plus récent met en jeu la compagnie Continental Trust de Toronto. En juin dernier, le Surintendant fédéral des assurances a pris en main l'actif de l'entreprise; à la suite de cette opération, M^{me} Barbara McDougall a demandé une ordonnance visant la liquidation des affaires de la

La proposition d'interdiction des transactions avec lien de dépendance est peut-être motivée par d'autres facteurs que les transactions intéressées, entre autres le transfert des biens entre les membres d'une même société. Par exemple, certaines institutions profitent peut-être de dates, de rapport, de juridictions et de lois différentes pour maquiller leurs états financiers et faire en sorte qu'ils correspondent aux exigences gouvernementales. Cette situation représente un problème réel, qui devrait être résolu grâce à des modes améliorés de divulgation des renseignements et l'uniformisation des dates de rapport.

Ce problème ne devrait pas pour autant diminuer la possibilité d'instaurer un cadre de réglementation distinct et moins lourd pour les institutions à capital largement réparti où les systèmes intégrés de vérification interne et externe permettent de réduire les transactions intéressées à un nombre négligeable. Par exemple, les banques fournissent à leur personnel des directives internes mettant les dirigeants en garde contre les situations où leurs intérêts personnels risqueraient d'entrer en conflit avec ceux de la banque et de ses clients. Les transactions avec lien de

compagnie, celle-ci n'ayant pas réussi à obtenir une injection de capitaux afin d'éponger les pertes reliées à son portefeuille d'hypothèques.

La Fidelity Trust fournit un autre exemple de cette situation. En 1983, cette entreprise a été sommée de vendre son actif ou de se procurer une somme de 20 millions de dollars en capitaux propres afin d'amener ses ratios au niveau des normes gouvernementales. Comme aucun capital n'a été amassé, en juillet 1983, le gouvernement fédéral a ordonné à la compagnie Trust First City de liquider les affaires de la Fidelity Trust.

dépendance à l'égard des directeurs ou des intérêts commerciaux des directeurs représentent aussi une menace moins importante; en effet, comme les banques sont des institutions à capital largement réparti, les directeurs sont moins en mesure d'exercer une influence suffisante pour ordonner une transaction qui serait désavantageuse pour l'institution financière. En outre, la Loi sur les banques dicte une marche à suivre précise en vue de l'approbation de telles transactions et ce système a bien fonctionné jusqu'à maintenant. D'après nous, cette mesure est suffisante pour empêcher les transactions intéressées abusives au sein des banques et d'autres institutions à capital largement réparti. Par conséquent, nous ne voyons pas la nécessité d'établir l'appareil de réglementation proposé dans le document d'étude lorsqu'il s'agit de ce genre de sociétés.

En revanche, dans les institutions à capital fermé, les transactions avec lien de dépendance risquent de devenir prétexte à des transactions intéressées. Par le passé, on a largement abusé des transactions mettant en jeu des intérêts liés et des prêts à des directeurs ou à des actionnaires importants. Même si l'on interdisait les transactions intéressées, les personnes déterminées auraient toujours l'occasion d'en effectuer dans une société à capital fermé. Par conséquent, ce genre d'institutions nécessite de toute évidence un contrôle, une surveillance et une réglementation plus strictes.

À la page 33 du supplément technique, on dit que la difficulté de définir les transactions avec lien de dépendance susceptibles d'être préjudiciables empêche de contrôler les transactions intéressées par le biais d'une interdiction sélective. Nous suggérons une solution de rechange afin de contourner cette difficulté apparente; en effet, tout comme le directeur de la Commission sur les

pratiques restrictives du commerce, nous croyons qu'une interdiction catégorique des transactions intéressées risque d'empêcher un grand nombre de transactions innocentes et valables. Une telle réglementation globale est de plus contraire au désir du Gouvernement d'encourager le plus possible le jeu des forces du marché. Notre proposition concernant une interdiction sélective des transactions avec lien de dépendance dans les institutions à capital fermé se résume aux points suivants:

- a) limite de l'ensemble des transactions avec lien de dépendance à un certain pourcentage du capital;
- b) approbation préalable de directeurs indépendants;
- c) divulgation précoce des renseignements aux personnes investies d'un pouvoir de réglementation;
- d) sanctions sévères pour les infractions qui auront porté atteinte de façon notoire à l'institution.

On trouvera à l'annexe II une description plus détaillée des points précédents.

V. LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Le livre vert et le supplément technique opposent la notion des transactions intéressées à celle des conflits d'intérêts, affirmant que ces derniers ont sans doute des conséquences moins graves. Le ministre d'État aux Finances compte sur des mesures telles que des assurances-responsabilité plus importantes, le cloisonnement, la divulgation et les forces du marché pour décourager ou empêcher les abus. Dans les pages suivantes, nous commentons le principe de la divulgation, que le

supplément technique a approfondi, et proposons un quatrième moyen de combattre les conflits d'intérêts, soit l'autoréglementation.

A. LA DIVULGATION

Le mode de divulgation que propose le Gouvernement entraînerait des déclarations anticipées et de nature générique, par exemple sur les conditions des contrats, le rôle d'une société et ses liens avec des sociétés affiliées, associées ou liées. La divulgation après les faits accomplis de conflits d'intérêts possibles serait trop ardue d'après le Gouvernement et ne serait exigée qu'à l'occasion de pertes de placements importantes. Lorsque la confidentialité exclut la possibilité de divulguer des faits au public, les autorités réglementaires pourraient procéder à des enquêtes en son nom.

Bien que nous reconnaissons les mérites des recommandations formulées par le Gouvernement en ce qui concerne la divulgation, nous estimons qu'elles ne vont pas assez loin. Comme le supplément technique n'examine pas cette question, nous répétons que toutes les institutions financières doivent absolument s'engager au moins à divulguer les renseignements au public et aux autorités réglementaires, à la fin de chaque trimestre (voir les pages 22 et 38 de notre mémoire sur le livre vert). De plus, comme nous le mentionnons à la section IV (A) du présent document, qui porte sur les transactions intéressées, il faudrait exiger que les dates de rapport de la société mère et des filiales d'un conglomérat soient synchronisées. L'Association des banquiers canadiens serait disposée à participer à des discussions visant à mettre au point les modalités de rapport et de divulgation.

B. L'AUTORÉGLEMENTATION

Un autre moyen de contrôler les conflits d'intérêts fait l'objet de discussions de plus en plus fréquentes; il s'agit de l'autoréglementation. Pour illustrer l'intérêt plus vif que suscite cette notion, citons les deux exemples suivants:

- 1) Le livre blanc du Royaume-Uni, intitulé Financial Services in the United Kingdom: A New Framework for Investor Protection, propose de prendre comme point de départ ce qu'il y a de meilleur dans l'autoréglementation afin d'éviter l'imposition des frais superflus de surveillance et d'intervention qu'entraîne un excès de réglementation.
- 2) Cette année, dix-sept banques anglaises ont entrepris l'établissement d'un poste indépendant protecteur du citoyen dans le but d'assurer une autoréglementation plus rigoureuse de l'industrie bancaire en Grande-Bretagne. Les attributions de cet ombudsman dépasserait même celles du bureau des conflits d'intérêts financiers proposé.

Incontestablement, tout système jouissant d'une certaine autoréglementation présente des avantages. En somme, l'autoréglementation est préférable à une surréglementation gouvernementale, étant donné que celle-ci a tendance à restreindre la concurrence et à amoindrir l'effet des forces du marché. L'industrie bancaire canadienne étudie actuellement les modalités d'un système de ce genre et a l'intention de faire connaître ses opinions à cet égard à une date ultérieure.

VI LES POUVOIRS DE SURVEILLANCE

Le supplément technique comporte des recommandations touchant les pouvoirs des autorités réglementaires, les méthodes de supervision et l'organisation de l'appareil de surveillance. Nous approuvons un grand nombre de ces recommandations, comme l'imposition de critères plus rigoureux pour l'octroi des licences, l'examen des décisions relatives à l'octroi des licences en cas de fusion ou de prise de contrôle et l'imposition de mesures de surveillance sur la déclaration des dividendes à une société de portefeuille financière lorsque la solvabilité de toute institution liée est menacée.

Nous appuyons également les pouvoirs particuliers mentionnés à la partie 4 du supplément technique (p.47) que le Gouvernement se propose d'accorder aux autorités de surveillance pour leur permettre d'intervenir dans les cas de transactions intéressés abusives.

En ce qui concerne les pouvoirs plus généraux énoncés à la partie 3 du supplément technique (p. 47), nous aimerions obtenir des précisions complémentaires. Les banques conviennent que les autorités principales de surveillance devraient en général disposer de pouvoirs suffisants pour intervenir à temps, mais estiment que l'émission d'ordonnances de cessation et d'abstention dépend dans une trop large mesure des pouvoirs discrétionnaires des autorités réglementaires. À notre avis, il faudrait que les secteurs privé et public se concertent pour élaborer des principes directeurs précisant les motifs et les modalités de ce type d'ordonnances. Les autorités réglementaires ne devraient exercer leurs pouvoirs discrétionnaires qu'après avoir épuisé toutes les ressources des recours habituels, et les institutions concernées devraient disposer de délais

raisonnables pour réfuter les dérogations à l'acte législatif de leur charte dont on les soupçonne. Cependant, nous convenons que, dans les cas irrécusables de transactions intéressées ou de comportement inadmissible, les autorités de surveillance devraient avoir le pouvoir de rendre sur-le-champ des ordonnances de cessation et d'abstention.

VII LA RÉGIE DES SOCIÉTÉS

Le supplément technique propose d'apporter des changements importants à la constitution et aux attributions des conseils d'administration. Nous appuyons dans l'ensemble le principe de l'élargissement du rôle des administrateurs. Or, pour constituer des conseils d'administration plus puissants, il faut d'abord attirer des personnes compétentes et certains des changements proposés pourraient à moins d'être précisés, restreindre le nombre de candidats à ces postes. Par exemple, la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes et la Loi sur les banques stipulent que, dans l'accomplissement de ses fonctions, chaque directeur et cadre doit:

- 1) agir honnêtement et de bonne foi, en visant les meilleurs intérêts de la société;
- 2) faire preuve de l'attention, de l'assiduité et de la compétence qu'exercerait une personne raisonnablement prudente dans des circonstances analogues.

Le Gouvernement propose d'améliorer la norme de soin en la remplaçant par celle "d'un homme ou d'une femme d'affaires expérimenté et présentant les qualités voulues pour être administrateur d'une institution financière réglementée", qui aurait à répondre à des critères fondés

sur une combinaison d'expertise, d'expérience et de qualités personnelles. Si nous reconnaissons que le calibre des administrateurs doit être élevé, nous signalons que l'expression "qui réunit les conditions voulues" demande à être définie avec plus de précision, sinon ce critère pourrait empêcher la nomination aux conseils d'administration de certaines personnes pouvant y apporter une précieuse contribution. En particulier, les banques ne voudraient pas que le critère qu'évoque cette expression les empêche de nommer aux postes d'administrateurs des personnes dont la connaissance étendue du secteur régional ou industriel répond à leurs exigences.

Le Gouvernement propose également de plafonner le nombre de membres d'un conseil d'administration à 25 personnes. Les conseils de taille réduite sont sans doute plus efficaces, mais ils pourraient présenter des désavantages intrinsèques. En limitant le nombre d'administrateurs, on risque de restreindre la représentation industrielle, nationale ou internationale dont ont besoin les sociétés nationales et internationales, telles que les banques.

Le Gouvernement propose en outre d'obliger les administrateurs à assister au moins aux trois quarts des réunions autorisées par le président du conseil d'administration. Nous reconnaissons qu'il est essentiel que les administrateurs se tiennent au courant des activités de leur société; cependant, nous nous demandons s'il est nécessaire d'imposer une prescription légale du genre. La Loi sur les banques exige la déclaration publique de l'assiduité des administrateurs aux réunions du conseil, ce qui a pour effet de décourager l'absentéisme. En outre, lorsque les membres des conseils d'administration sont tenus par des règles plus strictes de rendre compte de leurs actions, ils sont parfaitement conscients du fait qu'ils

doivent se tenir au courant des activités de l'entreprise et y participer pleinement. Les banques conviennent que l'on peut résoudre certaines difficultés matérielles survenant par exemple lorsque des conseils comprennent des administrateurs résidant à l'étranger, en autorisant ces personnes à participer aux réunions par téléphone, comme le préconise actuellement la Loi sur les banques, ou alors en exigeant une assiduité moins rigoureuse de la part des administrateurs étrangers. Les banques désirent faire remarquer cependant que les dispositions en vertu desquelles l'Inspecteur général des banques déclarerait les résultats de ses enquêtes directement aux conseils d'administration ou du moins au comité de vérification des conseils et exigerait qu'au moins une réunion par année ait lieu sans la présence des directeurs des banques, seraient plus efficaces que l'imposition d'exigences visant la compétence et l'assiduité des administrateurs ou la taille des conseils.

Le supplément technique déclare également, en ce qui concerne les administrateurs, que les banques de l'annexe C seraient soumises à certaines contraintes ne s'appliquant pas aux banques de l'annexe A, par exemple:

- 1) Les banques de l'annexe C ne pourraient accorder de prêts à leurs administrateurs ou aux intérêts commerciaux importants de leurs administrateurs et seraient assujetties aux mêmes restrictions à l'égard des opérations avec lien de dépendance, que les autres institutions financières réglementées au niveau fédéral et les sociétés de portefeuille financières.⁶

⁶ Les contraintes susmentionnées créent une ambiguïté dans le supplément technique: elles sont qualifiées de "supplémentaires" à celles qui sont imposées actuellement aux banques de l'annexe A; cependant l'interdiction visant les opérations avec lien de dépendance s'appliquerait à toutes les sociétés financières constituées sous le régime de la législation fédérale ainsi qu'à leurs filiales (p.34), notamment les banques.

Nous rappelons encore une fois que des restrictions s'imposent dans le cas des institutions à capital fermé où le risque de transactions intéressées abusives est plus grand. Par contre, en ce qui concerne les institutions à capital largement réparti, des prescriptions du genre visant les administrateurs et leurs intérêts commerciaux ne sont pas nécessaires.

Les banques étudient actuellement d'autres aspects de la régie des sociétés. Le ministère fédéral de la Consommation et des Corporations a demandé à l'Association des banquiers canadiens d'évaluer le principe de la régie des sociétés comme moyen de combattre les abus provoqués par les transactions intéressées et les conflits d'intérêts. Nous sommes en train de préparer un document à ce sujet au nom de l'industrie et le transmettrons au Comité dans les meilleurs délais.

VIII LES RÈGLES DE PLACEMENT

L'industrie bancaire s'intéresse vivement aux changements que le supplément technique propose d'apporter aux règles d'investissement régissant les institutions financières non bancaires et les fonds de pension. À la section III (C), nous avons exposé les difficultés que nous entrevoyons en ce qui concerne l'application de ces règles aux pouvoirs que détiennent les sociétés de fiducie en matière de crédit commercial. Nous n'avons pas terminé notre examen de l'ensemble des règles de placement proposées par le supplément technique, mais nous désirons profiter de cette occasion pour former des brèves remarques sur celles de ces règles qui régissent les fonds de pension.

En principe, les banques appuient fermement la méthode de gestion prudente des portefeuilles que recommande le supplément technique dans le cas du placement des fonds de pension. Elles ont toutefois des réserves au sujet de certaines des recommandations formulées dans le supplément technique en ce qui concerne des restrictions quantitatives et contraintes réglementaires particulières. Ce sont les points suivants, entre autres, qui nous préoccupent.

A. RESTRICTIONS QUANTITATIVES

La notion fondamental de gestion prudente d'un portefeuille exclut la nécessité d'imposer des restrictions quantitatives aux placements. Par définition, le gestionnaire d'un fonds de pension qui applique ce principe lors de ses investissements veillerait, par exemple, à une bonne diversification et à la concordance des éléments d'actif et des éléments de passif et modifierait les pondérations en fonction de l'évolution du milieu de placement. Il est peu réaliste de rattacher des règles quantitatives au principe de la gestion prudente lorsque c'est aux fiduciaires et gestionnaires des fonds de pension qu'il incombe d'administrer les portefeuilles de la façon prudente. En somme, la "prudence" ne se régit pas. Cependant, nous reconnaissons que, dans le cadre de la politique gouvernementale, il pourrait être souhaitable d'établir dans certains cas des restrictions quantitatives d'ordre général.

Les banques acceptent en général la plupart des restrictions quantitatives précisées dans le supplément technique. Par exemple, lorsque le Gouvernement propose de réduire de 30 p. 100 à 10 p. 100 des actions avec

droit de vote le montant qui peut être investi dans une seule société, il va dans le sens de notre conviction selon laquelle les fonds de pension doivent conserver un caractère "passif" et non "actif" en ce qui concerne les placements. En outre, l'industrie des valeurs mobilières et le législateur reconnaissent tous deux qu'une participation supérieure au plafond de 10 p. 100 procure une influence notable. Nous appuyons également, en général, l'imposition d'une limite globale de 25 p. 100 de l'actif d'un fonds de pension aux placements en biens immobiliers et en avoirs miniers.

Par contre, le plafond de 5 p. 100 proposé pour la proportion de l'actif d'un fonds de pension pouvant être investie dans une entreprise donnée ou dans un "groupe d'entreprises liées" nous préoccupe. Outre que la limite actuelle de 10 p. 100 se trouve réduite de moitié, la nouvelle définition inclut les "entreprises liées". Tout en acceptant le principe d'une bonne diversification nous estimons que cette restriction est loin d'être réaliste, compte tenu des particularités des marchés financiers canadiens. Par exemple, nombre de sociétés et d'entreprises liées jouissent d'une pondération supérieure à 5 p. 100, selon l'indice 300 de la Bourse de Toronto, dont les Entreprises Bell Canada et les Entreprises du Canadien Pacifique, pour n'en nommer que deux.

D'autre part, les fusions et les acquisitions qui ont eu lieu récemment, en particulier dans le secteur des services financiers, compliqueraient énormément la tâche des gestionnaires de fonds de pension s'efforçant de se conformer à la règle des 5 p. 100 et pourraient rendre difficilement réalisable l'objectif d'une bonne diversification de l'actif du fonds de pension. L'observation de la restriction des 5 p. 100 entraînerait l'inefficacité du marché et poserait des difficultés administratives énormes.

Par conséquent, nous recommandons que, tout au moins, le Gouvernement laisse intacte la définition actuelle qui restreint le placement à une seule entreprise et non pas à un groupe d'entreprises liées. Étant donné que le plafond de 5 p. 100 de l'actif d'un fonds de pension est trop restrictif, nous recommandons de préserver la limite actuelle de 10 p. 100, qui est plus pratique. Nous serions désireux d'approfondir cette question à l'occasion de discussions avec le Gouvernement.

B. PRESCRIPTIONS RÉGLEMENTAIRES

Le supplément technique énonce un certain nombre de propositions touchant la divulgation plus complète des activités et des états financiers des fonds de pension. Les banques continuent à favoriser l'emploi de la divulgation au public pour empêcher les transactions intéressées tout en accroissant la responsabilité des gestionnaires, et ce, non seulement dans le cas des fonds de pension, mais aussi pour l'industrie financière en général.

Toutefois, les modalités proposées pour la divulgation de renseignements relatifs aux fonds de pension semblent inutilement complexes. Ainsi, la divulgation des transactions réalisées à l'intérieur d'un fonds de pension au cours d'un exercice ne renseignent ni sur son administration ni sur le placement du porte-feuille. On ne peut pas nier que les états mensuels ou annuels fournissent aux autorités réglementaires les renseignements nécessaires; dans la plupart des cas, ce genre de données existent déjà.

D'autres propositions sont également faites dans le cadre des exigences réglementaires, en particulier celles qui portent sur le rôle et les charges des fiduciaires des fonds de retraite qui, à notre avis, mériteraient d'être éclaircies et définies avec une plus grande précision. Nous sommes impatients de participer avec les hauts fonctionnaires du Gouvernement à des consultations visant à élaborer des règlements et des principes directeurs qui permettraient aux autorités réglementaires d'obtenir des renseignements utiles qui seraient pragmatiques et donc réalisables.

IX CONCLUSIONS

Comme nous l'avions indiqué dans notre introduction, les questions qui préoccupaient les banquiers à la suite de la parution du livre vert n'ont pas été modifiées par celle du supplément technique; les conclusions que nous avons tirées dans notre mémoire sur le livre vert demeurent donc inchangées.

Dans notre mémoire sur le livre vert nous avons analysé en profondeur le double objectif du Gouvernement, c'est-à-dire l'amélioration de la concurrence et de l'efficacité du secteur des services financiers. Le supplément technique confirme que le Gouvernement entend réaliser ces objectifs par la constitution de sociétés de portefeuille financières et de banques de l'annexe C. En outre, autant qu'on puisse en juger d'après l'énumération des pouvoirs qui seraient attribués aux banques de l'annexe C pour l'établissement de réseaux, les perspectives de croissance les plus importantes que présente l'avenir pour l'industrie des services financiers seraient réservées à peu près uniquement aux sociétés de portefeuille financières et aux banques de l'annexe C. Dans cette optique, nous avons

démontré que l'exclusion des banques des annexes A et B de la notion de société de portefeuille financière et de banque de l'annexe C aurait pour effet de réduire la concurrence pendant les années à venir, porterait atteinte aux intérêts des consommateurs et assombrirait les perspectives d'avenir des banques actuelles. C'est pourquoi nous recommandons fortement de permettre aux banques d'établir des réseaux et de participer aux sociétés de portefeuille financières dès que les institutions financières non bancaires seront habilitées à le faire.

Le présent mémoire a pour but, en second lieu, d'examiner les objectifs de solvabilité que préconise le Gouvernement. Nous nous sommes surtout arrêtés aux difficultés pouvant découler de la répartition limitée du capital des institutions financières, en particulier les sociétés de portefeuille financières et les banques de l'annexe C.

Les faits démontrent que les occasions d'abus par transactions intéressées sont beaucoup plus nombreuses au sein des institutions financières à capital fermé que dans les sociétés à capital largement réparti. Le supplément technique propose, comme solution à ces pratiques, d'interdire toutes les opérations avec lien de dépendance à quelques exceptions près et de renforcer la régie des sociétés. Les banques reconnaissent que le renforcement de la régie des sociétés contribuera à résoudre ce problème; cependant, elles estiment qu'une interdiction générale ne serait pas rentable et n'éliminerait pas totalement les transactions intéressées, et ce, pour les raisons énoncées à la section IV.

Nous sommes donc d'avis que le Gouvernement devrait encourager fortement la vaste répartition du capital des

institutions financières, étant donné que cette pratique a déjà démontré son efficacité par le passé. Ceci dit, de nouveaux règlements, dont l'interdiction rigoureuse de toute opération avec lien de dépendance, sont superflus et ne devraient pas leur être imposés.

En ce qui concerne les institutions désireuses de maintenir un capital fermé, l'interdiction formelle de toute opération avec lien de dépendance est tout à fait indiquée. En outre, comme il est peu probable que l'interdiction empêche tous les abus ou couvre toutes les transactions intéressées dangereuses, il serait avisé d'imposer d'autres règlements précis et rigoureux aux institutions à capital fermé.

L'industrie bancaire espère approfondir ces deux grandes questions, ainsi que les autres qu'elle a soulevées dans ses mémoires, à l'occasion de l'audience du 12 septembre que lui a accordé le Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques à la Chambre.

ANNEXE I

DISCUSSION DES ARGUMENTS DU GOUVERNEMENT CONTRE
LES RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ

Le supplément technique soutient que, du point de vue des autorités de surveillance, une large répartition du capital des institutions financières présente un certain intérêt; toutefois, ses auteurs affirment également que, du point de vue des entreprises, les restrictions relatives à la propriété seraient désavantageuses pour les trois raisons suivantes, que les banques contestent ci-dessous:

- a) Le Gouvernement prétend que les actionnaires importants d'une société prennent une part active à ses opérations et contribuent à lui conserver son dynamisme concurrentiel.

Nous nous opposons fermement à cet argument. D'après nous, les grandes institutions à capital largement réparti sont aussi dynamiques, efficaces et concurrentielles que les grandes institutions à capital fermé, et la preuve du contraire reste encore à faire. Nous reconnaissons que les petites institutions à capital fermé peuvent se montrer plus concurrentielles et plus dynamiques (parce que le directeur-propriétaire court personnellement de plus grands risques et est, par conséquent, plus motivé à bien diriger sa société) que les petites institutions à capital largement réparti; toutefois, il existe au Canada si peu de petites sociétés à capital fermé et à capital largement réparti qui soient comparables que les généralisations sur ce point seraient douteuses.

- b) Le Gouvernement soutient que les actionnaires importants ont davantage intérêt à ce que leur compagnie survive et fourniraient au besoin des fonds supplémentaires;

Comme les événements récents l'ont démontré¹, il arrive souvent que les actionnaires importants refusent ou soient dans l'incapacité de verser des capitaux supplémentaires lorsque le besoin s'en fait sentir.

1 L'exemple le plus récent met en jeu la compagnie Continental Trust de Toronto. En juin dernier, le Surintendant fédéral des assurances a pris en main l'actif de l'entreprise; à la suite de cette opération, Mme Barbara McDougall a demandé une ordonnance visant la liquidation des affaires de la compagnie, celle-ci n'ayant pas réussi à obtenir une injection de capitaux afin d'éponger les pertes reliées à son portefeuille d'hypothèques.

La Fidelity Trust fournit un autre exemple de cette situation. En 1983, cette entreprise a été sommée de vendre son actif ou de se procurer une somme de 20 millions de dollars en capitaux propres afin d'amener ses ratios au niveau des normes gouvernementales. Comme aucune capital n'a été amassé, en juillet 1983, le gouvernement fédéral a ordonné à la compagnie Trust First City de liquider les affaires de la Fidelity Trust.

ANNEXE I

ANALYSE FINANCIÈRE DES CONSÉQUENCES QUE LA CESSIION D'ACTIONS PEUT AVOIR SUR LES MARCHÉS FINANCIERS

Pour que les sept grandes sociétés de portefeuille financières actuellement établies au Canada deviennent des sociétés à capital largement réparti, il faudrait procéder à la cession d'un ensemble d'actions représentant un montant d'environ 2.7 milliards de dollars, selon les cours de juillet 1985. En voici le détail:

DISTRIBUTION DES ACTIONS NÉCESSAIRES POUR RAMENER LA PARTICIPATION A 10 P. 100

SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE	BLOCS DE CONTRÔLE	VALEUR EXCÉDANT 10 % PRINCIPAUX PORTEFEUILLES
Trilon	Brascan O and Y	\$115,093,358 9,492,236
Corporation financière Power	Corporation Power Caisse de dépôt	800,313,957 46,194,168
E-L Financial	Dominion & Anglo	35,267,725
Traders	Canadian Général Securities	27,442,950
Crownx	Aegon N.V. Kingsfield Invest- ment Scotia Investment	52,570,588 32,147,482 4,916,674
First City Financial	Belg. - Fr. Belg. - Can. Belg. - Alb.	142,478,000
Genstar Financial - Le Permanent - Canada Trust	Genstar Corporation	1,433,000,000
		<hr/> \$2,680,439,471 =====

Pour situer cette cession d'actions d'une valeur de 2.7 milliards, nous pouvons la comparer aux facteurs suivants:

1) L'importance du marché actuel des actions.

Le Gouvernement propose la répartition d'actions représentant moins de trois milliards de dollars en capitaux propres, ce qui représente moins de neuf dixièmes de un pour cent du total des capitaux propres des plus importantes institutions financières en 1984 (voir le tableau 1 figurant en regard de la page 1 de la présente annexe).

2) La somme des valeurs transigées à la Bourse de Toronto.

Si cette somme de 2.7 milliards de dollars était émise sous forme d'actions au cours des dix prochaines années, à raison de 270 millions par année, les transactions qui en résulteraient ne représenteraient annuellement que 1.01 p. 100 du volume des valeurs transigées à la seule Bourse de Toronto (voir le tableau 2 figurant en regard de la page 1 de la présente annexe).

3) Le montant net des nouvelles émissions d'actions ordinaires et privilégiées.

Une émission d'actions d'une valeur de 2.7 milliards de dollars représenterait seulement 7.7 p. 100 du montant net des actions ordinaires et privilégiées émises au cours des cinq dernières années, soit 35 milliards de dollars. Si l'on considère que le marché continuera à croître pendant les cinq prochaines années, ce chiffre de 2.7 milliards perd encore de l'importance (voir le tableau 3 figurant en regard de la page 1 de la présente annexe).

Enfin, certaines sociétés de portefeuille placeront plus d'actions que d'autres, mais l'importance et le nombre des nouvelles émissions et des placements de blocs de titres au cours des cinq dernières années démontrent qu'une demi-douzaine et même une douzaine de nouvelles émissions valant entre 100 et 200 millions de dollars pourraient facilement être absorbées par les marchés financiers canadiens sur une période de cinq ans (voir le tableau 4 ci-contre).

A la lumière de ce qui précède, on constate que ni la somme des placements d'actions ni les placements nécessaires pour chaque société ne dépassent la capacité d'absorption actuelle des marchés financiers canadiens. Les marchés financiers connaîtront une croissance substantielle au cours des prochaines années, ce qui facilitera encore plus les placements d'actions que nous proposons.

ANNEXE II

CONTRÔLE DES TRANSACTIONS INTÉRESSÉES DANS LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES À CAPITAL FERMÉ

SOLUTION DE RECHANGE À L'INTERDICTION GÉNÉRALE

L'industrie bancaire soutient que les restrictions relatives à la propriété constituent le moyen le plus efficace d'empêcher les transactions intéressées. L'expérience démontre que les institutions à capital largement réparti ne présente pas les mêmes risques de transactions intéressées.

Cependant, dans les sociétés à capital fermé, les opérations avec lien de dépendance risquent de se transformer en transactions intéressées. Le Gouvernement entend faire face à cette situation en interdisant toute opération avec lien de dépendance, sauf dans quelques cas particuliers, de façon à réduire les risques de transactions intéressées. À la page 33 du supplément technique, on explique que la difficulté de définir ce que serait une transaction préjudiciable nuit à l'implantation d'une interdiction sélective des opérations avec lien de dépendance visant à éliminer les transactions intéressées. Nous suggérons une solution précise à cette difficulté. Nous recommandons que quatre mesures soient prises lorsqu'une opération avec lien de dépendance est effectuée au sein d'une société de portefeuille financière à capital fermé:

- Étape 1: Si l'opération avec lien de dépendance, en soi ou combinée à d'autres transactions de ce type, dépasse un certain montant défini selon le capital ou les revenus de l'institution financière en question, cette transaction doit être approuvée à l'avance par le conseil d'administration de l'institution.
- Étape 2: Les parties intéressées siégeant au conseil ne doivent pas participer à la décision du conseil.
- Étape 3: La transaction doit être approuvée par la majorité des membres indépendants du conseil.
- Étape 4: La transaction doit être rapportée aux autorités de surveillance dans un délai précis après son approbation par le conseil d'administration. Si les autorités de surveillance ne fournissent aucune réponse, il ne faudra pas présumer qu'elles ont approuvé la transaction.

Deux autres points s'ajoutent à notre suggestion de permettre certaines opérations avec lien de dépendance.

- 1) Si l'institution financière éprouve des difficultés à la suite d'une opération avec lien de dépendance, les actionnaires minoritaires doivent être protégés. Selon nous, lorsqu'un certain pourcentage d'actionnaires minoritaires demandent aux autorités de surveillance d'étudier les conséquences d'une telle transaction, celles-ci devraient s'exécuter rapidement et il devrait incomber aux responsables de la transaction de prouver que la transaction était légitime et conforme aux cours du marché. Le fait de fournir de meilleurs recours aux actionnaires minoritaires offre en outre une plus grande protection contre les transactions intéressées. Cependant, les autorités réglementaires n'interviendront que si la réclamation paraît justifiée, et non si elle semble avoir été faite dans le but de porter atteinte à la société en question.
- 2) Si l'opération avec lien de dépendance
 - a) n'a pas été rapportée aux autorités de surveillance,
 - b) n'a pas été approuvée conformément à la démarche décrite ci-dessus,
 - c) a occasionné des pertes que l'institution financière n'aurait pas subies si, dans des conditions semblables, une transaction sans lien de dépendance avait été effectuée (encore ici, le fardeau de la preuve incomberait au responsable de la transaction),

des sanctions civiles et criminelles devraient être imposées tant à la direction qu'aux responsables de la transaction. La direction doit assumer une partie de la responsabilité de ces transactions pour que la démarche décrite précédemment soit rigoureusement suivie.

Bref, nous croyons qu'une interdiction générale des transactions intéressées ne serait pas réaliste. Nous croyons que les moyens dissuasifs pour prévenir ces transactions devraient être sévères et que les autorités réglementaires doivent obtenir à temps une quantité suffisante de renseignements au sujet des opérations avec lien de dépendance pour avoir la possibilité d'intervenir. En établissant un système rigoureux d'approbation par des membres indépendants du conseil, comme nous l'avons mentionné plus haut, les autorités réglementaires n'auront pas à vérifier chacune des opérations avec lien de dépendance.

TABLEAU 1

**TOTAL DES CAPITAUX PROPRES À LA FIN DE L'EXERCICE
1984 (EN MILLIONS DE DOLLARS)**

Sociétés de capitaux non financières ¹	259,960
Sociétés de capitaux financières ¹	307,378
Sociétés de portefeuille ^{1,2}	102,245

Notes: ¹ À l'exclusion des sociétés de capitaux du secteur public

² Les sociétés de portefeuille font l'objet d'une catégorie à part afin d'éviter le double comptage des capitaux propres des sociétés financières et non financières.

Source: Statistique Canada, Comptes de bilan national, 1969-1984.

TABLEAU 2

**VALEUR MARCHANDE TOTALE (1980-1985) DES VALEURS TRANSIGÉES
À LA BOURSE DE TORONTO**

<u>Année</u>	<u>Activité totale du marché (en milliards de dollars)</u>
1980	29.5
1981	25.1
1982	17.1
1983	30.2
1984	26.7
1985 (jusqu'au 31 juillet 1985)	<u>24.3</u>
TOTAL	153.5 =====

Source: Bourse de Toronto.

TABLEAU 3

**MONTANT NET DES ACTIONS ORDINAIRES ET PRIVILÉGIÉES ÉMISES
AU CANADA PAR DES SOCIÉTÉS DE CAPITAUX
(en millions de dollars)¹**

<u>Année</u>	<u>Montant</u>
1980	4,927
1981	6,972
1982	6,545
1983	9,003
1984	<u>8,077</u>
TOTAL	35,524 =====

Note: ¹Incluant les émissions en devises étrangères placées au Canada

Source: Banque du Canada, Revue de la Banque du Canada, juin 1985, tableau F6.

TABEAU 4
SÉLECTION DE PLACEMENTS D' ACTIONS¹ (1980-1984)

Année	Type	Société émettrice	Montant (en millions de dollars)
1980	Ordinaires	Domtar Inc.	71.5
	"	Genstar Ltd.	42.3
	"	Trans Canada Pipeline Ltd.	50.6
	Privilégiées ²	Banque de commerce canadienne impériale	225.0
	"	Stelco Inc.	148.8
	"	Trans Canada Pipelines Ltd.	110.0
1981	Ordinaires	Dome Canada Ltd.	400.0
	"	Union Gas Ltd.	50.6
	"	Turbo Resources Ltd.	50.5
	Privilégiées ²	Banque de commerce canadienne impériale	225.0
	"	Banque de Montréal	200.1
	"	Brascan Ltd.	100.0
1982	Ordinaires	Imasco Ltd.	108.9
	"	Inco Ltd.	89.9
	"	Thompson Newspaper Ltd.	133.7
	Privilégiées ²	Banque de commerce canadienne impériale	150.0
	"	Canadian Utilities Ltd.	270.3
	"	Nova, An Alberta Corp.	240.0
1983	Ordinaires	Les Entreprises Bell Canada Inc.	321.4
	"	Canadian Occidental Petroleum Ltd.	184.5
	"	Goldcorp Investments Ltd.	164.9
	Privilégiées ²	Banque de Montréal	275.0
	"	Norco Energy Resources Ltd.	150.0
	"	Banque Royale du Canada	300.0
1984	Ordinaires	La Banque Toronto-Dominion	243.0
	"	Hees International Corp.	120.0
	"	Xerox Canada Inc.	95.9
	Privilégiées ²	Banque de commerce canadienne impériale	300.0
	"	Banque de Nouvelle-Écosse	250.0
	"	Trilon Financial Corp.	150.0

Notes: ¹ Les émissions choisies sont les plus importantes ou parmi les plus importantes qui aient été transigées au cours de chacune des années citées.

² À l'exclusion des actions rachetables au gré de la société qui les a émises ou au gré du détenteur.

Source: The Financial Post Corporation Service, Record of New Issues, plusieurs années.

APPENDICE "FNCE-51"

le 15 août 1985

Madame Barbara McDougall
Ministre d'État (Finances)
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Madame le Ministre,

RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES:
PROPOSITIONS POUR DÉLIBÉRATION

Nous avons l'honneur de présenter nos vues sur la Réglementation des institutions financières: Propositions pour délibération, et nous espérons qu'elles se révéleront utiles à l'examen délibératoire du Comité. Nous représentons la majeure partie du secteur de la commercialisation des assurances générales. Nos remarques porteront donc surtout sur les répercussions des propositions sur cette industrie en particulier et sur notre rôle à cet égard.

La Fédération canadienne des associations d'agents et de courtiers d'assurances représente les onze associations suivantes:

- The Insurance Agents' Association of British Columbia
- The Insurance Brokers' Association of Alberta
- The Insurance Agents' Association of Saskatchewan
- The Insurance Agents' Association of Manitoba, Inc.
- The Insurance Brokers' Association of Ontario
- The Toronto Insurance Conference
- L'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec
- The New Brunswick Insurance Agents' Association
- The Insurance Agents' Association of Nova Scotia
- The Insurance Agents' Association of Prince Edward Island
- The Insurance Brokers' Association of Newfoundland

Nos associations membres représentent environ 9 320 gens d'affaires exploitant de petites, moyennes et grandes entreprises, ainsi que quelque 48 000 employés. En outre, il pourrait bien y avoir 5000 autres entreprises qui ne sont pas membres des groupes provinciaux. Leurs bureaux desservent des agglomérations partout au pays, de la côte est à Terre-Neuve à la côte ouest en Colombie-Britannique.

Aux fins du présent rapport, nous allons dorénavant désigner sous le nom de "courtiers" les agents et courtiers d'assurances indépendants.

VUE D'ENSEMBLE DE L'INDUSTRIE

Au Canada, l'assurance immobilière et contre les accidents (ou "assurance générale" comme on l'appelle souvent pour la distinguer de l'assurance-vie) consiste en quelque 250 compagnies d'assurance qui traitent environ sept milliards de dollars en primes. La plus grosse part des recettes de primes réalisées par l'un ou l'autre assureur n'est que de 5,64 %, et les dix plus importantes compagnies ne représentent que 36,83 % de ce volume (numéro statistique de Canadian Underwriters, mai 1985, rapport au 31 décembre 1984). De toute évidence, aucun assureur ou groupe d'assureurs ne prédomine sur le marché.

Malgré l'importance plus modeste des éléments d'actif du secteur des assurances immobilières et contre les accidents en regard des autres secteurs d'institutions financières, il n'en reste pas moins que tout Canadien a besoin de ce genre d'assurance pour sa sécurité financière. Presque tous ceux qui possèdent une voiture ou une maison sont assurés, donc protégés des risques d'une grave perte financière. La loi exige une assurance de responsabilité civile dans tous les territoires et provinces qui ressortissent au Canada; les banques, sociétés de fiducie et caisses de crédit exigent aussi l'assurance immobilière comme condition préalable au consentement d'un prêt.

De même, l'assurance immobilière et contre les accidents est vitale à l'exploitation des entreprises et des industries au Canada. L'assurance couvre les opérations commerciales, les immeubles à bureaux, les établissements de fabrication, les points de vente au détail, la marchandise, l'entreposage, les parcs automobiles, les navires, les avions, le fret, etc.

L'assurance immobilière et contre les assurances se vend principalement au moyen de l'un ou l'autre de deux méthodes de commercialisation. Il existe un petit groupe de compagnies d'assurances qui ne vendent leurs produits que par l'intermédiaire de leurs propres vendeurs exclusifs. En règle générale, ces agents ne sont pas autorisés à s'occuper des produits d'une autre compagnie d'assurance. La majorité des compagnies mettent en marché leurs produits par l'entremise d'agents et de courtiers d'assurances indépendants qui s'entremettent pour la clientèle et la compagnie. Ces agents et courtiers sont

des gens d'affaires indépendants qui sont propriétaires de leur entreprise et qui l'exploitent eux-mêmes en qualité de conseiller et d'intermédiaire en assurances, donc libres de la direction ou du contrôle de l'assureur. Il est intéressant de noter que cette façon de souscrire les assurances immobilières et contre les accidents au Canada existe depuis plus longtemps que les souscripteurs, et qu'environ 83 % des primes souscrites nettes sont ainsi traitées.

Le courtier d'assurances doit répondre d'abord et avant tout au consommateur. Le degré de responsabilité varie d'une compétence légale à l'autre, mais pour le particulier, le courtier de profession, cette responsabilité est primordiale. Un courtier est tenu d'analyser les besoins du consommateur, afin d'être en mesure de lui procurer la meilleure protection possible, en mettant à profit son expérience professionnelle et en sélectionnant parmi les produits offerts par les nombreuses compagnies d'assurance que l'on trouve sur le marché canadien.

Le courtier d'assurances est un spécialiste - quelqu'un qui s'occupe uniquement d'assurances - et nous estimons que cette spécialisation est absolument nécessaire pour assurer un bon service au public canadien. En fait, la Fédération a récemment réalisé une étude innovatrice et exhaustive de 700 heures sur les compétences et les connaissances que doit posséder un courtier d'assurances indépendant. Nous avons établi que le courtier indépendant doit avoir plus de 600 compétences pour faire son travail quotidien.

Pour maîtriser ces 600 compétences, les courtiers d'assurances font des études et suivent des cours de formation donnés par leurs associations, par la Fédération et par l'Institut d'assurance du Canada, de concert dans bien des cas avec les collèges et universités locaux. Malgré le fait que les examens de qualification et d'agrément établis par les organismes de réglementation provinciaux correspondent généralement aux critères minimums, la communauté des courtiers d'assurances a mis au point, par l'entremise de la Fédération et de ses associations provinciales, un cours et des examens normalisés de qualification et d'agrément grâce auxquels il existe maintenant des normes uniformes d'agrément. Dans certaines provinces, plus particulièrement en Ontario et au Québec, les responsabilités d'"autoréglementation" ont été prises en charge par les courtiers. Les normes sont établies et appliquées par des

associations professionnelles de courtiers d'assurances, à peu près de la même façon que pour les comptables agréés, les ingénieurs, les médecins et d'autres professions. Il en a résulté des normes de compétence et d'exercice de la profession plus élevées dans ces provinces, si bien que de nombreuses autres provinces étudient la possibilité de procéder ainsi.

La séparation des services, soit le principe d'exclusivité du domaine d'emploi, est l'un des fondements des lois et règlements qui s'appliquent à cette profession.

PRINCIPES CLÉS DE L'AUTORÉGLÉMENTATION DES COURTIER D'ASSURANCES

1. Le courtier fait profession de s'entremettre pour le compte du consommateur.
2. La fonction d'intermédiaire en assurances doit être le seul domaine d'emploi du courtier.
3. Ne peut être courtier d'assurances une personne occupant un autre poste qui lui permettrait d'exercer une influence ou d'imposer des contraintes indues dans la recherche de clients.
4. Le courtier d'assurances occupe un poste de confiance particulier au regard du consommateur.
5. Le courtier doit posséder une assurance contre les erreurs et omissions au bénéfice du consommateur.

Ces principes sont clairement définis dans la Loi sur l'inscription des courtiers d'assurances de l'Ontario, règlements 6 (1) (b) et 7 (1) (a) (b) (c) et 8 (1) (a) (b) (c). Notons en outre que la Loi sur les assurances de l'Ontario, aux termes du Règlement 528, articles 4 (1) (h) et 4 (2) (a-q), fait état d'interdictions précises en ce qui concerne les agents et les employés de banques, de sociétés de fiducie, d'établissements de crédit et de sociétés de financement, ainsi que tout autre poste d'influence. Ces règlements sont applicables aux "agents" d'assurance, c'est-à-dire les agents d>Allstate, de State Farm et d'assurance-vie qui sont des employés de l'assureur. Ils traduisent assez clairement la préoccupation des législateurs de l'Ontario à cet égard.

Le secteur des courtiers indépendants, d'appartenance canadienne à 95 % et composé principalement de petites et de moyennes entreprises, est en mesure d'exercer le plus d'influence pour le commun des mortels dans le domaine des assurances immobilières et contres les accidents. Les courtiers sont près de leurs clients, connaissent leurs besoins et peuvent influencer sur les nombreuses compagnies d'assurance avec lesquelles ils font affaire pour satisfaire ces besoins.

A l'heure actuelle, des milliers de courtiers au Canada assurent la prestation d'un grand éventail de services à leur clientèle et ils ont accès aux ressources de souscription de plusieurs centaines de compagnies d'assurance du monde entier. Sous tout autre régime, il serait difficile d'égaliser le niveau de concurrence actuel car il y a beaucoup de concurrence dans le secteur des assurances générales au Canada. De fait, le niveau de concurrence de ce secteur est presque aussi parfait que tout autre secteur de services financiers. Depuis quatre ou cinq ans, l'offre dépasse la demande de beaucoup.

PRINCIPES ET ORIENTATION

Nous sommes, sans contredit, d'accord avec l'objet des propositions que renferme l'énoncé de principes auxquels le gouvernement s'est engagé.

Toutefois, nous sommes d'avis que ces propositions, dans la mesure où elles ont trait à la commercialisation des assurances générales, auront un effet entièrement contraire aux principes énoncés.

Notamment, il est proposé à la page 25 du supplément technique que les banques de la catégorie C pourraient être autorisées, afin de pouvoir établir un "réseau", à agir à titre d'agent ou de représentant pour le compte d'autres établissements financiers afin de mettre en marché les services et produits suivants:

- services de fiducie discrétionnaires
- conseils en placements et gestion de portefeuille
- services d'assurance
- achat et vente de valeurs et participation aux fonds mutuels.

Comme il est dit plus haut, le public est déjà bien servi dans le domaine des assurances générales; d'autant plus que le marché est excédentaire depuis quelques années. Nous soutenons que s'il était permis aux banques de vendre de l'assurance, qui pourrait fort bien être une condition rattachée au consentement d'un prêt, la concurrence sera moins forte et le consommateur sera moins bien protégé, les possibilités d'autoassurance et de conflit d'intérêts en seront accrues, le consommateur n'aura pas accès à autant d'options et que les lois provinciales existantes seront enfleintes relativement à la répartition des assurances immobilières et contre les accidents.

CONFLIT D'INTÉRÊTS, VENTE CONDITIONNELLE, AUTOASSURANCE

Prenons l'exemple du géant financier Triflon pour illustrer ce qui pourrait se produire (i.e. comment l'intérêt public pourrait être mis en doute) dans ce genre de conglomérat si l'intercommercialisation et l'interdistribution étaient permises:

Quelqu'un achète une maison par l'entremise de la société immobilière Royal LePage et l'agent immobilier adresse le client à Royal Trustco pour l'obtention d'une hypothèque. Avant de consentir l'hypothèque, Royal Trustco exige une assurance-hypothèque et une assurance immobilière pour lesquelles il adresse le client à la London Life et la compagnie d'assurance Wellington. Aucune autre possibilité n'est offerte au client.

Dans un esprit positif, certains décriront ce genre de d'interrelation comme une "synergie", mais nous n'estimons pas qu'elle avantage le consommateur. Même si de multiples lois étaient adoptées en matière de vente conditionnelle ou de conflits d'intérêts, ni même si on construisait un autre mur de Chine, réussirait-on à surpasser ce qu'ont déjà réalisé les principes clés de l'autoréglementation.

Comme dans l'exemple donné, des problèmes pourraient se poser en ce qui concerne:

1. conflit d'intérêts
2. vente conditionnelle
3. coercition au moment de la vente
4. atteinte à la vie privée du consommateur
5. absence de prix concurrentiels pour le produit
6. absence de conseils d'un tiers
7. limitation de choix entre produits
8. manque de connaissances spécialisées de la part du vendeur
9. absence de conseils professionnels de première qualité
10. engagement réduit envers le service au client.

Nous traiterons avec plus de précisions de plusieurs de ces questions car, bien qu'elles soient critiques dans ce climat d'interappartenance, elles revêtent un caractère encore plus crucial en ce qui a trait à la commercialisation et à la distribution.

Les propositions à discuter tiennent compte des possibilités de conflit d'intérêts, de vente conditionnelle et d'autoassurance que présentent le croisement de sociétés et le cumul de fonctions d'administrateur au sein du secteur financier.

Nous soutenons que le consommateur doit être protégé des conflits d'intérêts au point de vente. Dans l'exemple donné, l'agent immobilier tient compte de l'intérêt des autres sociétés du groupe lorsqu'il sert le client qui, il ne faut pas l'oublier, se trouve dans une position très vulnérable. Le client vient de décider d'acheter une maison et, pendant qu'il prend les arrangements nécessaires au financement, on lui fait remarquer, pour des motifs valables, qu'il doit obtenir de l'assurance ... et "comme par hasard" le prêteur est affilié à une compagnie d'assurance qui peut être mise à sa disposition. Peu désireux de risquer son financement, sa principale préoccupation, le client se laisse convaincre de faire affaire avec la filiale, sans que la suggestion du prêteur n'ait à être très contraignante. Il ne s'agit peut-être pas ici de vente conditionnelle, mais ce n'est pas non plus une décision d'achat entièrement volontaire! Quels intérêts sont protégés par ce genre d'arrangement? Ceux du consommateur ou ceux du prêteur?

Pour illustrer le conflit d'intérêts éventuel qu'implique ce genre de situation, nous nous reportons à un article paru dans le Toronto Star du 7 mai 1985, page D1. Cet article portait sur le dilemme dans lequel étaient pris Don et Julie Reay qui avaient contracté un emprunt agricole aux termes d'un régime spécial de cautionnements de prêts du gouvernement de l'Ontario. En voici un extrait:

"... mais durant tout le processus, M. Reay ne croit pas avoir été traité équitablement par la banque. Par exemple, pour satisfaire aux conditions du cautionnement de prêt provincial, M. Reay a dû faire dresser un plan de remboursement de la dette par un comptable indépendant.

La banque lui a recommandé le nom d'un comptable particulier. Parce que la banque était son plus gros créancier, M. Reay estimait qu'il serait malavisé de ne pas suivre son conseil.

Toutefois, M. Reay doute maintenant de l'impartialité du comptable. Il a appris que le comptable s'était entretenu de ses affaires personnelles avec les cadres de la banque, avant même de l'avoir rencontré, et ce, malgré le fait que M. Reay ait payé à lui seul les honoraires de 1400 \$ pour le plan de remboursement."

Nous aimerions également mentionner une émission de "Fifth Estate", passée sur les ondes du réseau anglais de Radio-Canada le 8 mai 1985, dans laquelle il était question de l'échec de la société fiduciaire Pioneer. Durant une interview, M. Rod Sykes, ancien administrateur de la société, a répondu comme suit à une question sur les leçons tirées de ce malheureux incident:

"Je dois dire que j'ai appris qu'une compagnie d'assurance ne devrait pas être propriétaire d'une société de fiducie et qu'une société de fiducie ne devrait pas être propriétaire d'une société de placements."

Les courtiers d'assurances, qui sont régis par la LICAQ, la Loi sur les courtiers d'assurances du Québec et d'autres, ne peuvent participer à l'intégration verticale des services. C'est pourquoi il est inutile de réglementer les aspects de moralité. Le genre d'intégration qu'il est proposé d'autoriser aurait pour seul résultat d'empêcher le consommateur d'avoir accès à des conseils d'une tierce partie, de la plus haute qualité, que les courtiers indépendants sont tenus de donner.

Si une nouvelle réglementation permettait le recoupement de la commercialisation et de la distribution, le consommateur ne bénéficierait pas de services financiers indépendants les uns des autres. Pour revenir à l'exemple précédent, les opérations d'un secteur financier pourraient dépendre indûment des opérations d'un autre. Autrement dit, l'agent immobilier pourrait faire sous-entendre au client qu'il doit acheter d'autres services pour conclure un marché, même si ce n'est pas dans l'intérêt du client. C'est pour cette raison que les lois provinciales régissant les courtiers d'assurances exigent qu'ils exercent uniquement cette profession.

Non seulement les lois provinciales reconnaissent-elles les problèmes présentés par une influence indue et la coercition éventuelle par l'interdiction de la vente d'assurances générales par des personnes occupant des postes d'influence (dans les banques, sociétés de fiducie, établissements de crédit, sociétés de financement, etc.), mais la Loi sur les banques renferme une prohibition similaire, à savoir "nul dirigeant ou employé d'une banque ne peut agir à titre de mandataire d'une compagnie d'assurance ou d'un courtier d'assurance; une banque ne peut exercer aucune pression sur un emprunteur l'engageant à souscrire, auprès d'une agence d'assurance donnée, une assurance au profit de la banque; toutefois le présent paragraphe n'empêche pas une banque d'exiger que cette assurance doit contractée auprès d'une compagnie d'assurance par elle agréée." (Loi sur les banques, partie V, article 174 (3)).

Ces restrictions ont été adoptées pour des motifs valables et nous ne voyons pas comment le consommateur serait avantage si elles étaient abrogées, bien au contraire. Au cours de l'examen de la proposition visant à autoriser l'intégration des services bancaires et d'autres services, nous exhortons le Comité à reconnaître que l'assurance est rarement un produit acheté à volonté comme d'autres services (traitement de données, conseils en placements, etc.), mais une condition de base au consentement d'un prêt, c'est-à-dire un achat obligatoire. S'il était permis au prêteur de vendre ce produit, nous n'entrevoions pas de manière de prévenir les abus relativement au consommateur.

COMPÉTENCES FÉDÉRALE ET PROVINCIALES

Le document de travail insiste sur le fait que des services accrus ne seraient offerts que là où les exigences provinciales pertinentes pourraient être respectées, mais nous sommes d'avis que, si la Loi sur les banques était modifiée pour permettre cette pratique, cela exercerait beaucoup de pression sur les provinces afin qu'elles modifient leurs lois à cet égard. Nous estimons que les provinces devraient au moins être consultées pour obtenir leur point de vue en ce qui concerne cet aspect des changements envisagés, avant qu'aucune autre mesure ne soit prise.

CONCENTRATION DU POUVOIR ÉCONOMIQUE

Il est dit dans le document de travail que des pouvoirs accrus seraient accordés aux banques de catégorie C. Il ne fait pas de doute néanmoins que la proposition ne peut exclure les banques des catégories A et B, qui vont sûrement en demander autant, par souci d'équité, afin de pouvoir faire concurrence.

Les banques de catégorie C ne feraient pas l'objet des limitations d'appartenance actuellement imposées sur les banques de catégorie A, et nous présumons que l'objet est d'assurer l'accès aux conglomérats financiers, par l'intermédiaire de filiales contrôlées, afin de concurrencer les banques de catégorie A. Il serait souhaitable qu'il y ait plus de concurrence dans le secteur bancaire déjà très concentré mais, après examen des participants probables, soit les banques de catégorie C, il apparaît qu'il se peut fort bien que les quelques groupes qui contrôlent actuellement environ 60 % des éléments d'actif des sociétés de fiducie étendent leurs activités jusque dans le secteur bancaire, et qu'il en résultera une concentration accrue du pouvoir économique. D'après notre interprétation des propositions, aucune limite ne sera imposée sur les valeurs actives des banques de catégorie C, de sorte qu'il n'est pas inimaginable que ces banques atteignent les proportions et la dominance des banques de catégorie A.

Nous craignons que le pouvoir économique dont pourrait être investi un actionnaire majoritaire qui possède une gamme d'intérêts industriels et financiers, soit perçu comme une source de conflits d'intérêts et de recoupements en affaires, ce qui est susceptible de porter préjudice au système dans son ensemble. Nous croyons qu'il faudrait songer à imposer des limites d'appartenance, comme dans le cas des banques de catégorie A, ou encore sur la croissance des valeurs actives des banques de catégorie C.

Le public partage ces préoccupations, ce dont attestera un sondage mené par Environics Research Group pour le compte de la Fédération canadienne des agents et courtiers d'assurances en juillet 1985, portant sur "L'attitude des Canadiens à l'égard des établissements financiers et des agents et courtiers d'assurances".

Cette enquête était basée sur un sondage aléatoire de 1008 Canadiens de 18 ans et plus, représentant toutes les classes sociales et les régions du pays, à l'exception du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Il est estimé qu'un échantillon de cette taille représente bien la population canadienne, à plus ou moins 3,2 pour cent, 19 fois sur 20.

La majorité des Canadiens (53 %) estiment que les banques ont acquis de trop grandes proportions et sont trop puissantes; 51 % d'entre eux ont indiqué le même sentiment dans le cas des compagnies d'assurance.

Lorsqu'on leur a demandé s'il devrait être permis aux sociétés de fiducie, aux compagnies d'assurance et aux sociétés de placements d'être propriétaires de banques, 67 % des répondants ont répondu dans la négative, seulement 18 % dans l'affirmative et 14 % ont exprimé aucune opinion.

Certaines remarques du public à ce sujet pourraient vous intéresser:

"S'ils ont trop de services, ils pensent tout contrôler. Ils se mêlent de tout."

"S'ils élargissent leurs activités, ils vont monopoliser le marché."

"Ils vont prendre trop d'expansion; cela encourage le monopole. Ils deviendraient trop puissants et écraseraient les petites compagnies."

CARACTÈRE CONFIDENTIEL

La violation du caractère confidentiel des dossiers financiers du consommateur représente un autre problème grave posé par l'intégration des services financiers. Si la proposition relative au recouplement de la commercialisation et de la distribution était adoptée, il est possible que, parmi les sociétés regroupées, des informations financières contenues dans les banques d'ordinateur deviennent accessibles à toutes les filiales et qu'elles soient utilisées au détriment du consommateur.

L'abus éventuel de l'information soulève des doutes tant en ce qui concerne la vie privée que l'avantage que pourrait injustement en tirer le marché. Cette préoccupation est connue du secteur bancaire; en l'occurrence, nous notons une allocution de Helen K. Sinclair, directrice des Affaires publiques de l'Association des banquiers canadiens, lors de la conférence annuelle des surintendants d'assurance tenue à Saskatoon (Saskatchewan) le 24 septembre 1984. Au sujet de services financiers regroupés, elle avait fait remarquer, entre autres, "... cependant, cela suscite des préoccupations sur le caractère privé des affaires financières d'un particulier. Le public attache de l'importance à cet aspect depuis longtemps, et le fait de combiner les comptes d'épargne, le portefeuille de placements, les plans de succession et les assurances d'un consommateur sous un seul toit ferait en sorte qu'il serait plus difficile de protéger le caractère confidentiel de ses affaires financières."

Aux États-Unis, certaines banques vendent leurs listes de clients aux établissements financiers associés pour fins de sollicitation.

En outre, cette préoccupation transpire de notre sondage public, qui a révélé qu'il est plus probable que les banques divulguent des renseignements personnels à d'autres départements ou d'autres établissements financiers que les courtiers ou agents. Au nombre des répondants, 74 % ont convenu que "les agents et courtiers d'assurances générales ne divulguent pas de renseignements personnels". Lorsqu'on leur a demandé "Lesquels divulgueraient plus vraisemblablement des renseignements personnels que vous leur fournissez à d'autres départements ou établissements financiers?", les résultats étaient les suivants: agents/courtiers 25 %; banques 40 %.

CONCLUSION

Nous estimons non seulement que le système actuel de distribution des produits d'assurances générales satisfait les besoins de la population, mais que le public partage aussi notre avis. Notre enquête a indiqué que quelque 70 % des Canadiens ont eu affaire à un moment donné à des agents ou courtiers d'assurances et que, parmi eux, 82 % étaient satisfaits de leurs services. Quand ils ont été interrogés sur leur attitude vis-à-vis des connaissances, de l'honnêteté et de la discrétion des courtiers, 81 % des répondants trouvaient que les courtiers sont au courant des polices disponibles, 76 % étaient d'accord pour dire qu'ils sont honnêtes et 74 % qu'ils protègent le caractère confidentiel des renseignements personnels.

Dans 70 % des cas, on estimait que les courtiers "sont experts pour donner des conseils sur la police qui vous convient le mieux" et qu'ils offrent des prix avantageux.

Il est intéressant de noter que, contrairement aux remarques récemment rapportées par les médias à savoir s'il serait souhaitable que les institutions financières offrent un grand éventail de services financiers, il est beaucoup plus probable que les Canadiens préfèreraient retenir les services de courtiers spécialisés, selon les règlements actuels.

Lorsqu'on leur a demandé si les institutions financières devraient continuer de se spécialiser dans un seul type de service ou être autorisées à vendre une gamme de services, 58 % des Canadiens ont opté pour la spécialisation. Seulement 31 % étaient en faveur de nombreux services (tandis que 10 % n'ont pas exprimé d'opinion).

Parmi ceux en faveur de la spécialisation, la principale raison donnée par 63 % des répondants est que les spécialistes connaissent leur domaine à fond et peuvent donc assurer un meilleur service. Certains ont même indiqué qu'une diversification entraînerait une réduction de la qualité des services. Une seconde raison avancée par 20 % des personnes en faveur de la spécialisation est que les grandes institutions financières sont déjà trop puissantes et que la diversification favoriserait encore d'autres monopoles.

Voici quelques commentaires du public sur cette question:

"Si chacun se spécialisait dans un domaine, il serait plus facile de trouver ce qu'il vous faut."

"On ne peut être efficace que dans un domaine."

"Leurs connaissances seraient trop superficielles. Ils n'auraient pas assez d'expérience dans les services qu'ils offriraient."

"Une personne ou une société spécialisée aurait vraisemblablement plus de connaissances dans sa spécialité et serait en mesure d'assurer un meilleur service au consommateur."

Aux pages 52 et 53 du document de travail, on fait état du principal motif pour lequel les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance-vie exercent des pressions pour faire modifier les règlements actuels; il s'agit de la concurrence provenant des banques dans les domaines des prêts de consommation, des hypothèques et des dépôts, et de la perte d'une part du marché pour les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance-vie. Une solution devrait être apportée à ces préoccupations tout à fait justifiées, peut-être par l'élargissement des pouvoirs de prêter ou par l'établissement d'une banque de catégorie C, comme le propose le document de travail. Mais parce que les banques n'ont pas le droit de se porter acquéreur de propriétés ou de compagnies d'assurance contre les accidents, ni d'assurer la distribution des produits de ces sociétés, nous ne voyons pas pourquoi il serait nécessaire d'accorder cet avantage aux conglomérats financiers et, comme nous l'avons montré précédemment, nous croyons que les risques que cela implique représenteraient effectivement une infraction des principes énoncés dans le document de travail, à savoir:

- i) protéger davantage le consommateur
- ii) réglementer l'autoassurance avec sévérité
- iii) prévenir les conflits d'intérêts
- iv) favoriser la concurrence, l'innovation et l'efficacité
- v) favoriser l'uniformité des règlements fédéraux et provinciaux.

Nous sommes d'avis que l'intégration verticale des services financiers par l'interappartenance des "quatre piliers" mettrait sérieusement en doute l'autonomie et la qualité des services de courtiers d'assurances et ce, au détriment du consommateur et de l'économie canadienne.

Nous estimons, en outre, que le régime actuel de services financiers réglementés et distincts permet à de nombreuses compagnies d'assurance, petites et grandes, de grandir et de s'épanouir, ce qui devrait accroître la diversité des produits, la concurrence et les économies. La situation actuelle du marché présente de nouvelles perspectives d'emploi qui viendront étayer la reprise et l'expansion économique au Canada.

L'ingérence d'autres établissements financiers (les établissements de crédit en particulier) dans le rôle d'intermédiaire aura des répercussions graves et injustes sur ce système et réduira la croissance et la variété des produits pour le consommateur canadien.

Au strict minimum, nous suggérons que les lois régissant les établissements de crédit renferment des restrictions de cette nature:

1. Nul dirigeant ou employé d'un établissement de crédit ne peut agir à titre de mandataire d'une compagnie d'assurance ou d'un courtier d'assurances; un établissement de crédit ne peut exercer aucune pression sur un emprunteur l'engageant à souscrire, auprès d'une agence, d'un courtier ou d'une compagnie d'assurance une assurance au profit de l'établissement de crédit.
2. Nul prêteur ne peut utiliser ou permettre que soit utilisée toute information provenant de l'emprunteur dans le but de solliciter la clientèle de l'emprunteur, ou y donner accès à toute personne ou filiale pour quel que motif que ce soit.

Pour ce qui est des établissements de crédit et des compagnies d'assurance qui sont affiliés à un groupe qui en est copropriétaire, nous proposons les règlements suivants:

1. Toute publicité ou sollicitation pour de l'assurance faite par la filiale devrait être entièrement distincte de la publicité de l'établissement de crédit. Il en résultera que la filiale aura sa propre entité et que le consommateur ne sera pas induit en erreur en présumant que la garantie est assurée par l'établissement de crédit.
2. La filiale d'assurance devrait être matériellement séparée de la filiale de crédit.
3. La filiale d'assurance ne devrait pas être autorisée à négocier toute assurance relative à des biens immobiliers ou des biens personnels qui font l'objet du cautionnement d'un prêt ou de crédit consenti par l'établissement de crédit.

Nous répondrons volontiers à toute question que voudrait poser le Comité au sujet des opinions exprimées dans le présent document.

Veuillez agréer, Madame le Ministre, l'expression de ma considération respectueuse.

Le Vice-président et président
du Comité des institutions
financières,

Marshall J. Stewart, FIIC, CIB (Ont.)

APPENDICE "FNCE-52"

COMMUNICATION AU SUJET DE
LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES CANADIENNES :
PROPOSITIONS À CONSIDÉRER

AOÛT 1985

INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS

**Communication de l'Institut canadien des comptables agréés
au sujet de La réglementation des institutions financières
canadiennes : propositions à considérer**

L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) est heureux d'avoir ainsi l'occasion de commenter les propositions du gouvernement en matière de réglementation des institutions financières canadiennes, comme elles sont énoncées dans le livre vert d'avril 1985 et développées dans le document technique d'appui paru en juin de cette année. Lorsque nous avons élaboré cette communication, nous nous sommes attachés aux conséquences des orientations proposées dans deux domaines, ceux de l'information et de la vérification financières, secteurs particuliers de compétence des comptables agréés. Nous n'exprimons pas notre avis sur la valeur des orientations exposées, c'est ce que feront plus utilement ceux de nos comptables qui seront sans aucun doute appelés à contribuer à la préparation des communications en tant que membres de la haute direction des institutions financières directement visées par les propositions.

Nos observations se répartissent entre les rubriques suivantes :

1. Marche à suivre pour la réforme législative;
2. Information financière;
3. Rôle du vérificateur;
4. Autres questions.

1. MARCHÉ À SUIVRE POUR LA RÉFORME LÉGISLATIVE

Le projet d'actualisation et de révision complètes des lois fédérales régissant les institutions financières non bancaires est une entreprise de première importance qui aura de vastes répercussions pendant bien des années sur la structure de l'industrie canadienne des services financiers. Une révision législative doit aller au-delà d'une simple prise en compte de l'évolution qui s'est faite jusqu'à maintenant. Pour assurer la compétitivité internationale des institutions financières canadiennes, elle doit également établir un cadre pour l'avenir qui soit compatible avec les facteurs nouveaux d'ordre international qui jouent sur les marchés financiers. Il est essentiel, par conséquent, que la marche à suivre arrêtée pour la réforme législative laisse une place suffisante à la consultation ainsi qu'à l'examen en profondeur des questions complexes d'orientation et d'application qui doivent être résolues.

L'appui que donne le gouvernement au principe d'une harmonisation ménagée des politiques de réglementation fédérale et provinciales implique la nécessité d'une consultation poussée tant au niveau de l'application technique qu'à celui des orientations. L'harmonisation dans des secteurs où il y a chevauchement des lois, des règlements et des activités de surveillance du fédéral et des provinces nous intéresse particulièrement à cause des conséquences d'exigences divergentes en matière d'information et

de divulgation financières. Comme les projets de réforme législative concernant la réglementation de l'industrie des services financiers sont déjà bien avancés dans au moins deux provinces, le Québec et l'Ontario, il est primordial que le gouvernement favorise activement une concertation dans le domaine de la réglementation de manière à éviter les doubles emplois coûteux et inutiles tant pour les organes de réglementation que pour l'industrie.

Le besoin d'une plus ample consultation de l'ensemble des groupes intéressés est illustré par le document technique d'appui qui, bien qu'on ait tardé à le faire paraître, laisse de nombreuses questions sans réponse. Pour ce qui est des points présentant un intérêt particulier pour l'ICCA, nous notons, par exemple, l'intention avouée du gouvernement de consulter les organismes professionnels au sujet de la méthode d'information financière qui devrait être employée dans le cas des sociétés de portefeuille financières (S.P.F.) réglementées. Nous aimerions souligner notre vif désir de conseiller et d'aider le gouvernement dans l'examen de cette question et de tout autre problème d'information financière, ainsi que des divers aspects du rôle et des responsabilités des vérificateurs et des relations de ceux-ci avec les organes de réglementation. L'ICCA est tout spécialement désigné, en raison de son expérience dans l'établissement des normes de comptabilité et de vérification énoncées dans le Manuel de l'ICCA, pour donner conseils et avis à ce sujet. Le Manuel considéré par les pouvoirs publics dans tout le Canada comme faisant autorité en ce qui concerne ces normes. Ainsi, les règlements d'application de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et de diverses lois provinciales sur les sociétés et les valeurs mobilières exigent que les états financiers annuels des sociétés se conforment aux P.C.G.R. (principes comptables généralement reconnus) et au Manuel de l'ICCA.

Le besoin de consulter davantage et d'aller chercher d'autres avis afin de bien résoudre les difficiles questions qui se posent, et l'importance d'établir un cadre durable pour l'industrie canadienne des services financiers, nous portent à nous demander s'il sera vraiment possible de respecter les échéances et de présenter un projet de loi à l'automne de 1985.

2. INFORMATION FINANCIÈRE

Assurer la disponibilité d'états financiers utiles et sûrs au bénéfice des organes de réglementation et du grand public ne peut que venir grandement contribuer au maintien et à l'amélioration de la protection du consommateur, un des principes que s'engage à défendre le gouvernement. Comme le reconnaît le document technique d'appui, les états financiers destinés aux investisseurs, aux organes de réglementation des marchés de valeurs mobilières et aux autres catégories d'utilisateurs sont normalement préparés suivant une norme commune, les principes comptables généralement reconnus (P.C.G.R.). Nous croyons qu'il est important que cette norme continue à servir de point de repère pour les rapports financiers de tous les types d'entreprises, y compris les institutions financières. En plus de ménager une normalisation au Canada dans le domaine de la comptabilité, l'utilisation des P.C.G.R. favoriserait l'acceptation internationale des états financiers des institutions canadiennes.

Bien que les organes de réglementation aient des besoins particuliers justifiant l'obtention de renseignements additionnels par rapport aux exigences des P.C.G.R., ces besoins ne devraient pas venir imposer des normes spéciales d'information financière externe aux autres utilisateurs d'états financiers. Contrairement aux pratiques comptables bien spécifiques qui se retrouvent dans les lois, les P.C.G.R. demeurent souples et s'adaptent constamment à l'évolution du monde des affaires. L'adoption des P.C.G.R. dans les nouvelles lois ou les modifications législatives permettrait d'éviter le manque de souplesse attribuable à l'incorporation aux lois de pratiques comptables particulières et garantirait que les éléments de déclaration des institutions financières évolueraient de la même manière et au même rythme que ceux des autres entreprises ayant à résoudre les mêmes questions. Dans les paragraphes 10 à 19, nous faisons des commentaires précis sur la façon dont pourraient s'appliquer les P.C.G.R. dans le contexte de l'examen que fait le document technique d'appui de la question de l'information financière consolidée des SPF (sociétés de portefeuille financières).

Nous recommandons que toute nouvelle loi visant les sociétés de portefeuille financières réglementées et les lois révisées relatives aux diverses catégories d'institutions financières prévoient la production d'états financiers conformes aux P.C.G.R.

Information financière consolidée des sociétés de portefeuille financières

Le document technique d'appui examine l'information financière devant émaner des SPF qui seraient créées toutes les fois qu'une institution financière réglementée par le fédéral fait partie d'un groupe d'au moins deux institutions financières réglementées relevant de lois différentes et ayant un actionnaire important en commun. On y fait mention de la préparation d'états financiers consolidés à l'intention des investisseurs, des organes de réglementation des marchés de valeurs mobilières et des autres utilisateurs de rapports financiers. Tout en reconnaissant que la déclaration financière au profit de ces groupes respecte normalement les P.C.G.R., les auteurs du document indiquent que ceux-ci peuvent ne pas convenir dans toutes les situations à la structure envisagée pour les futures sociétés de portefeuille financières réglementées.

Nous ne partageons pas l'avis que les P.C.G.R. ne s'adaptent peut-être pas à la structure prévue de ces sociétés. Quoique la préparation d'états financiers P.C.G.R. pour des sociétés semblables pose des problèmes complexes, nous recommandons que ces problèmes soient résolus dans le cadre existant d'établissement de normes de comptabilité plutôt que par l'"enchâssement" dans la loi de pratiques comptables particulières.

Le document technique mentionne deux difficultés appréhendées en ce qui concerne l'information financière venant des SPF : d'abord, la façon de regrouper les données comptables des sociétés d'assurance-vie lorsque celles-ci ne présentent pas l'information suivant les P.C.G.R. et, en second lieu, la façon de consolider les rapports financiers d'entreprises liées par une participation commune à moins de 50 p.c. Le Manuel de l'ICCA aborde ces questions, qui font intervenir les principes fondamentaux de la consolidation.

À l'instar du document technique d'appui, le Manuel exprime l'avis que, à quelques exceptions près, lorsque la direction d'une société mère est en mesure de contrôler les ressources de cette société et de ses filiales, des états financiers consolidés sont ceux qui peuvent le mieux informer les actionnaires de la société mère. Toutefois, pour que la déclaration financière soit significative, il est essentiel que les états de chacune des sociétés constitutives soient uniformément préparés selon les P.C.G.R. Ainsi, la consolidation des rapports d'une société d'assurance-vie n'appliquant pas ces principes comptables et des états P.C.G.R. d'autres institutions financières produirait des données extrêmement difficiles à interpréter et peut-être même bien trompeuses. Comme les propositions du gouvernement semblent devoir favoriser la création de SPF, il est d'autant plus important d'employer des principes comptables uniformes, fondés sur les P.C.G.R., pour toutes les entreprises, y compris les institutions financières.

Les principes que devraient appliquer les divers types d'institutions pour leur déclaration financière externe ont fait et continuent à faire l'objet de recherches poussées par l'ICCA et les efforts en vue d'étendre les P.C.G.R. à l'ensemble des institutions financières se sont récemment accrus. Actuellement, les sociétés de fiducie se conforment à ces principes, tout comme les sociétés d'assurance générale constituées en vertu d'une loi fédérale. Les banques font de même sauf disposition contraire de la Loi sur les banques ou de l'Inspecteur général des banques, mais il n'en est pas ainsi des sociétés d'assurance-vie. Un obstacle de taille à l'application des P.C.G.R. dans chacun de ces cas est l'"enchâssement" dans la loi de pratiques comptables. En dépit de cet obstacle et de l'existence de questions techniques complexes appelant une constitution des actuaires, le Comité des normes comptables de l'ICCA examine actuellement la possibilité d'étendre les P.C.G.R. aux sociétés d'assurance-vie. Les résultats de l'étude sont susceptibles d'éliminer la difficulté appréhendée concernant la consolidation des rapports financiers de ces sociétés.

Une autre question importante intéressant les états financiers consolidés des SPF est celle de la difficulté d'interprétation des rapports lorsqu'on y regroupe, par exemple, les données d'une banque de l'Annexe C, d'une société de fiducie, d'une société de prêt hypothécaire, d'une société d'assurance-vie, d'une société d'assurance générale et d'un courtier en valeurs mobilières. Le Manuel de l'ICCA prévoit une présentation de l'information financière par élément de branche d'activité, ce qui ne peut que permettre aux utilisateurs des états financiers des SPF d'évaluer la performance et la situation financière à la fois de l'entreprise dans son ensemble et de ses éléments constitutifs.

Pour résumer nos observations au sujet de la première difficulté perçue, nous recommandons l'application des P.C.G.R. pour les rapports de toutes les institutions financières et nous réalisons actuellement une étude des possibilités d'application de ces principes par les sociétés d'assurance-vie. L'adoption de cette recommandation écartera le problème du regroupement d'états financiers P.C.G.R. et des rapports établis suivant d'autres principes. Qui plus est, l'emploi des P.C.G.R. pour les SPF profitera aux utilisateurs d'états financiers en mettant à leur disposition de l'information présentée par élément de branche d'activité.

Pour ce qui est du second problème, celui de la méthode de consolidation des états financiers d'entreprises liées par une propriété commune à moins de 50 pour cent, il s'agit d'une question qu'abordent les P.C.G.R. Ceux-ci prévoient une technique dite de "comptabilisation à la valeur de consolidation" pour la prise en compte des investissements dans des sociétés qui sont l'objet d'une influence importante et non pas d'un contrôle. Il semblerait que cette technique pourrait convenir aux SPF. Une comptabilisation à la valeur de consolidation tient compte de la proportion dans laquelle une société qui a investi est intéressée par les résultats d'exploitation de la société bénéficiaire, mais elle diffère de la consolidation du fait qu'elle n'exige pas un regroupement de ligne en ligne de l'actif, du passif, des recettes et des dépenses de chaque société ayant bénéficié d'investissements.

Bien que nous nous soucions en premier lieu des états financiers mis à la disposition des investisseurs, des créanciers et des autres utilisateurs, nous nous inquiétons aussi de la proposition du document technique d'appui selon laquelle les SPF seraient tenues de présenter des rapports pour les besoins de la surveillance d'une manière entièrement consolidée même lorsque la participation de la société de portefeuille ne dépasse pas 10 pour cent, sauf en cas d'obtention d'une exemption expresse. Une telle exigence est totalement contraire aux principes reconnus de consolidation et viendrait, à notre avis, fausser l'information financière. Par exemple, le bilan "consolidé" de la SPF présenterait des éléments d'actif et de passif que la société ne contrôle pas avec les éléments qu'elle contrôle réellement. Il est également probable qu'on retrouve l'actif, le passif, les recettes et les dépenses d'une même institution dans les états financiers de plusieurs SPF, une conséquence peu heureuse à notre avis. Dans la pratique, il est aussi tout à fait possible qu'un investisseur détenant une participation de 10 % n'ait pas accès à toute l'information dont il a besoin pour procéder à une consolidation complète.

En résumé donc, comme l'énonce le Manuel de l'ICCA, la consolidation convient dans le cas d'investissements dans des filiales qu'une SPF est en mesure de contrôler; la comptabilisation à la valeur de consolidation peut être employée et serait à employer pour les placements conférant une influence importante mais non pas un contrôle. La faculté d'exercer une influence importante n'existerait pas nécessairement, toutefois, à tous les degrés de participation jusqu'au minimum de 10 pour cent.

3. RÔLE DU VÉRIFICATEUR

Voici trois des principes fondamentaux que le gouvernement a dit s'engager à défendre :

- o amélioration de la protection du consommateur;
- o contrôle rigoureux des transactions intéressées;
- o prévention des abus tenant à des conflits d'intérêts.

Nous croyons que les vérificateurs peuvent drôlement aider à atteindre ces objectifs. Dans les paragraphes 22 à 28, nous faisons voir l'aide précise qu'ils pourraient apporter en décrivant leur rôle actuel et en indiquant comment ce rôle pourrait s'élargir.

Rôle actuel du vérificateur

Les vérificateurs prêtent crédibilité et objectivité aux états financiers préparés par les administrateurs en déclarant que la direction a présenté justement ou non la situation financière et les résultats d'exploitation de sa société selon les principes établis s'appliquant à celle-ci. Lorsqu'il forme un jugement, le vérificateur doit s'assurer du caractère convenable des méthodes et des principes comptables employés dans les circonstances propres à l'entreprise et, sous ce rapport, une application uniforme des P.C.G.R. par l'ensemble des entreprises améliore et la compréhension des états financiers et la valeur de l'avis du vérificateur. L'objectivité de celui-ci sert à protéger les intérêts des utilisateurs d'états financiers et vient également servir le souci exprimé par le gouvernement de bien protéger le consommateur.

Le vérificateur et les transactions intéressées

En ce qui concerne la volonté d'exercer un contrôle rigoureux sur les transactions intéressées, quatre possibilités sont évoquées dans le document technique : les restrictions visant la participation, la réglementation institutionnelle, une interdiction sélective des transactions comportant un lien de dépendance et, solution jugée préférable, une interdiction générale des transactions intéressées. L'examen qui est fait des possibilités pourrait laisser croire que ces options s'excluent les unes des autres. Nous ne pensons pas qu'il en est nécessairement ainsi. Nous sommes d'avis qu'une réglementation institutionnelle devra faire partie intégrante de toute solution retenue pour le contrôle de ce genre de transactions. On devra s'en remettre dans une certaine mesure aux comités internes, comme les décrit le document technique d'appui, afin de s'assurer que les administrateurs traitent les transactions intéressées de la manière prescrite par la loi. Les vérificateurs doivent déjà tenir compte de ces transactions dans l'exercice de leurs fonctions, puisqu'on leur demande de juger de la valeur des états financiers. Et, comme le fait remarquer le document technique, ils peuvent jouer un rôle dans le cadre de la réglementation institutionnelle. Pour bien parler de l'apport du vérificateur, on doit connaître les recommandations que fait actuellement le Manuel de l'ICCA au sujet de la divulgation des opérations répondant à la définition de transaction intéressée.

Le Manuel peut faire état de transactions avec des "parties liées" au lieu de parler de liens de dépendance comme le Livre vert, les notions en cause se ressemblent fort. La seule différence notable est que le point de repère du Livre vert pour la dépendance est une participation de 10 pour cent et celui du Manuel pour les "parties liées" une "influence importante". Le Manuel en fait donc une question de jugement selon les données de chaque cas d'espèce au lieu de faire intervenir un degré arbitraire de participation.

Comme les P.C.G.R., ainsi que l'énonce le Manuel de l'ICCA, exigent une déclaration des transactions avec des parties liées dans les états financiers, la direction des sociétés est tenue de mettre en place un ensemble suffisant d'éléments de contrôle et de règles pour bien identifier

lès parties liées et les transactions avec celles-ci en vue d'une déclaration convenable de ce genre d'opérations. La plupart des organismes ont créé un tel mécanisme en fonction des exigences des P.C.G.R. Il importe cependant de reconnaître que, pour déterminer si des transactions données ont comporté ou non un lien de dépendance, les jugements à porter sont difficiles et subjectifs.

Il incombe au vérificateur, dans le cadre des procédures normales de vérification qu'il est appelé à suivre, d'obtenir une assurance raisonnable que les parties liées ont été bien identifiées et qu'il y a eu déclaration convenable des transactions avec ces parties dans les états financiers. Depuis septembre 1980, le Manuel de l'ICCA contient des lignes directrices de vérification qui aident le vérificateur à s'acquitter de cette responsabilité particulière. L'expérience acquise par les vérificateurs et les comptables agréés en général dans l'industrie pour ce qui est des systèmes de repérage et de divulgation des transactions avec des parties liées suivant les exigences du Manuel nous porte à croire que nous pouvons aider le gouvernement à s'occuper du problème des transactions intéressées.

Élargissement du rôle du vérificateur

Dans son examen de la question de la réglementation institutionnelle, le document technique d'appui dit qu'on pourrait également étudier la possibilité d'étendre les pouvoirs des vérificateurs et d'imposer des normes uniformes de vérification pour tous les types d'institutions financières réglementées. En ce qui concerne ce dernier point, le Manuel de l'ICCA énonce des normes de vérification généralement reconnues pour la profession, règles que les vérificateurs sont tenus d'observer. Il contient aussi des recommandations de vérification actuellement valables dans le cas de la plupart des entreprises à but lucratif et qui pourraient être étendues aux banques et aux sociétés d'assurances.

Voici les domaines où nous voyons un élargissement des attributions des vérificateurs :

- (i) Pour ce qui est du contrôle des transactions intéressées, les vérificateurs pourraient exprimer un avis sur la suffisance des systèmes mis en place par la direction et le conseil d'administration pour contrôler les transactions comportant un lien de dépendance.
- (ii) Dans le cas des conflits d'intérêts, les vérificateurs pourraient confirmer que l'organe créé par l'entreprise pour repérer les conflits d'intérêts, comme l'évoque le document technique, exerce son activité conformément à son mandat.

4. AUTRES QUESTIONS

Lorsqu'il s'attache aux sanctions à prévoir pour les agents des sociétés qui se livrent à des transactions intéressées malgré les prescriptions de la loi, le document technique d'appui suggère de mettre à la disposition des associations professionnelles un éventail large et gradué de

sanctions. Les divers instituts de comptables agréés dans tout le Canada appliquent déjà un ensemble étendu de règles intéressant la conduite et le cadre déontologique d'activité de leurs membres et des étudiants. Il s'agit de normes que l'on demande aux comptables agréés d'observer et qui permettront à leurs pairs de juger de leur conduite en cas de plainte. Elles sont appuyées par un mécanisme bien en place d'enquête et de discipline. Si vous désirez mieux connaître les règles et les mécanismes que nous avons établis, nous serons heureux de vous les présenter plus en détail.

Nous aimerions également signaler que le cadre déontologique dressé exige d'un comptable agréé s'acquittant de fonctions de vérification une objectivité d'esprit et une indépendance à l'égard de son client. Ainsi, dans le cas des comptables agréés, la précision donnée que les vérificateurs comptent parmi les gens inadmissibles à des charges dans des comités de contrôle interne formés d'administrateurs d'institutions financières ou de SPF (voir la page 30 du document technique) est peut utile puisque ce cadre défend à un vérificateur de faire partie du conseil d'administration d'une société cliente.

** ** ** **

Nous serions heureux de fournir au gouvernement tout renseignement supplémentaire dont il pourrait avoir besoin au sujet de nos observations et nous espérons avoir bientôt l'occasion, au gré du déroulement des consultations prévues, de discuter plus à fond des questions examinées avec le ministère des Finances.

APPENDICE "FNCE-53"

ÉTUDE DU LIVRE VERT, ET PRÉSENTATION D'OPTIONS POSSIBLES

PRÉSENTÉ PAR
LA BANQUE DE MONTRÉAL
AU
COMITÉ PERMANENT
DE
LA CHAMBRE DES COMMUNES
POUR LES AFFAIRES FINANCIÈRES,
COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES

SEPTEMBRE 1985

INTRODUCTION

Dans le but de répondre aux changements structurels passés et présents qui affectent le secteur des services financiers au Canada, le gouvernement proposait en avril 1985 dans un document intitulé "La réglementation des institutions financières canadiennes: propositions à considérer" (également appelé "Livre vert"), d'apporter des changements importants au cadre législatif et réglementaire qui gouverne le secteur des services financiers. Au centre de ces propositions se trouve la création de banques de l'Annexe C liées par leur capital à d'autres institutions financières ou à des sociétés non financières. Ainsi, dans le cadre des nouvelles propositions, le gouvernement autoriserait l'existence de liens de capital entre les banques et les sociétés productrices de biens et de services non financiers; le gouvernement autoriserait également l'exercice simultané de fonctions bancaires et de fiducie, ainsi que le développement de grandes banques à actionnariat restreint.

Le gouvernement estime que ses propositions contribueront à protéger le public en favorisant un système financier stable et des institutions financières saines; ces propositions encourageront la concurrence, l'innovation et l'efficacité, ainsi qu'un système plus constant et plus rationnel de politiques et réglementations fédérales et provinciales. Le présent document a pour but d'examiner dans quelle mesure les propositions du Livre vert vont effectivement faciliter la réalisation de ces objectifs louables.

COMPARAISON DES PROPOSITIONS AVEC LEURS OBJECTIFS DÉCLARÉS

Bien que le gouvernement n'ait pas essayé de classer ses neuf principes dans un ordre prioritaire, ni d'évaluer les concessions compensatoires qu'il est disposé à faire lorsqu'il y a conflit entre ces principes, nous pensons que la priorité doit être accordée avant tout à la sécurité et à la solidité du système financier du Canada. Par conséquent, même si le développement de la concurrence, la mise à la disposition des clients de choix plus pratiques et nombreux, et l'élargissement des sources de crédit sont des objectifs désirables en soi, ils ne doivent être encouragés que dans la mesure où ils ne mettent pas en danger et n'amoin- drissent pas la sécurité et la solidité de notre système financier. Si nous ne parvenons pas à maintenir la sécurité et la solidité du secteur des services financiers, il sera plus difficile d'atteindre la plupart des autres objectifs désirables.

1. Sécurité et solidité

Traditionnellement, pour assurer la sécurité et la solidité du système financier canadien, notre gouvernement a eu recours à une structure qui minimise les possibilités d'abus financiers, et qui limite les choix d'investissement de certaines institutions. Les législateurs canadiens respectent depuis longtemps le principe selon lequel la différenciation des fonctions de services financiers doit s'accompagner d'une séparation des institutions. C'est ce que l'on a appelé le concept des "quatre piliers".

De plus, les législateurs canadiens ont généralement insisté sur une séparation entre activités financières et non financières, ainsi que sur un actionnariat étendu, pour encourager la stabilité du système. Le Livre vert propose une révision profonde de ces principes bien établis.

Ce qu'il manque dans le document de base, c'est un examen détaillé du raisonnement qui justifierait la mise au rancart des principes réglementaires qui sont à la base du secteur des services financiers du Canada, lequel est reconnu comme étant l'un des plus solides et des plus sûrs des pays industrialisés. Ainsi, même s'il peut être parfaitement justifié de remettre en question le concept des "quatre piliers" (comme semble l'indiquer l'érosion qui s'est déjà produite sans pour autant affecter la sécurité et la solidité du système financier), il n'en découle pas obligatoirement que le Canada devrait instituer une structure réglementaire permettant d'associer le capital d'institutions financières à celui d'institutions non financières, et permettant le développement possible de grandes banques ayant un nombre réduit d'actionnaires. Nous en arrivons en fait à la conclusion que ces nouvelles dispositions réglementaires augmenteraient les risques de faillites d'institutions individuelles, ce qui irait à l'encontre de la sécurité et de la solidité du système financier.

Bien que l'un des objectifs principaux des propositions du Livre vert soit d'éviter les abus dus aux opérations avec liens de dépendance et aux conflits d'intérêt, il ne fait pas de doute que les propositions favoriseraient en fait de tels abus. Le Livre vert se propose de traiter

ce problème grâce à des réglementations nombreuses et mieux adaptées, qui seraient, on suppose, administrées par des autorités plus nombreuses et mieux adaptées. Nous pensons qu'il y aurait une certaine naïveté à penser qu'une série de règles et de surveillants permettraient, tout aussi bien intentionnés et consciencieux qu'ils soient, d'identifier tous les cas d'opérations avec lien de dépendance et de conflits d'intérêt, exception faite des cas les plus évidents. De plus, les difficultés n'apparaîtraient qu'après les faits, une fois que les dommages se sont produits. Ce qu'il faut, si l'on veut un système efficace, c'est une structure dans laquelle les incitations aux opérations avec lien de dépendance et aux conflits d'intérêt sont maintenues à un niveau minimal. Or, ceci demande une séparation entre le capital des institutions financières et celui des institutions non financières. Nous ne pensons pas qu'il soit souhaitable de faire confiance à un système bancaire qui serait lié plus étroitement au sort de sociétés des secteurs minier, forestier, manufacturier ou de sociétés de service de toutes sortes.

De plus, comme le montre toute comparaison entre les systèmes financiers des États-Unis et du Canada, la relativement bonne sécurité des institutions financières du Canada peut être attribuée en partie au fait qu'un actionnariat étendu constitue une bonne protection contre les opérations avec lien de dépendance, les conflits d'intérêt et les fraudes. Un actionnariat plus concentré aurait tendance à affaiblir cette sécurité.

Étant donné la sécurité généralement satisfaisante des institutions financières de ce pays, pourquoi vouloir aller à l'encontre de politiques bien établies? Pourquoi imposer une structure qui favoriserait les opérations avec lien de dépendance et les conflits d'intérêt, alors que l'on sait depuis longtemps que ces problèmes sont une des causes principales des faillites? Il semblerait que le gouvernement pense que tous ces changements sont nécessaires pour que les clients des banques disposent d'un plus grand choix de services, à des coûts moins élevés; autrement dit, le changement structurel proposé a pour but d'encourager le développement d'un secteur des services financiers plus efficace, plus innovateur et plus compétitif.

2. Concurrence, innovation et efficacité

En ce qui concerne la compétitivité et l'efficacité, les propositions du Livre vert soulèvent deux questions importantes. Premièrement, dans quelle mesure peut-on dire que le système existant ne favorise pas la concurrence? Et deuxièmement, comment est-ce que les propositions du Livre vert modifieraient la structure du système pour encourager la concurrence?

Pour répondre à la première question, il ne semble pas que l'on puisse améliorer considérablement l'état de la concurrence dans le secteur bancaire canadien. En fait, tout semble indiquer que le secteur bancaire au Canada est aujourd'hui extrêmement compétitif. Comme le dit fort bien le Livre vert, un marché compétitif n'exige pas nécessairement un nombre

infini de firmes; il est plus important de faciliter l'arrivée de nouveaux participants, afin d'encourager une attitude plus compétitive chez les participants établis. La dernière révision de la Loi sur les banques a considérablement augmenté le nombre de banques offrant des services financiers et a largement facilité l'arrivée de nouveaux participants. De plus, les résultats modestes ou médiocres obtenus par beaucoup de banques de l'Annexe B sembleraient indiquer que le marché canadien n'offre pas de possibilités importantes de profit non encore exploitées. En fait, sur la plupart des marchés, la concurrence des banques vient soit d'autres institutions, soit du marché direct qui se crée entre de nombreux emprunteurs et investisseurs ou épargnants.

Ceci nous amène à la deuxième question. Pour que la structure proposée favorise la concurrence et l'efficacité, il faudrait être certain que les nouveaux participants utiliseront leurs ressources de façon plus efficace qu'actuellement. L'inverse pourrait en fait très bien se produire. Si les actionnaires de banques se confondent avec ceux de sociétés non financières, il est très probable que les fonds auront tendance à aller servir les besoins internes, et qu'ils échapperont par conséquent, dans leur répartition, aux tests que le marché leur imposerait. En conséquence, l'acheminement des ressources financières serait probablement entravé, l'usage qui en serait fait n'étant pas nécessairement le plus productif. La structure fortement réglementée qui est proposée pour répondre à ces problèmes n'est pas non plus une garantie d'efficacité. Comme le passé l'a montré par de nombreux exemples, ce sont bien souvent

les règlements, tout aussi bons qu'ils soient, et les autorités, toutes compétentes qu'elles soient, qui sont dépassés par les événements ou par la ruse de certains. D'autre part, en accordant des pouvoirs bancaires aux conglomérats financiers, en particulier de façon discriminatoire, il y a peu de chances que l'on rende service aux secteurs dont le gouvernement considère qu'ils ont particulièrement besoin de services bancaires meilleurs et plus efficaces, c'est-à-dire les agriculteurs, les petites entreprises, les groupes à faible revenu, et les populations des régions éloignées. Enfin, l'innovation et l'efficacité sont, dans une très large mesure, fonction du capital investi: dans le marché d'aujourd'hui, il est essentiel de disposer d'institutions financières importantes et prospères, si l'on veut offrir beaucoup de nouveaux services et des services améliorés ou à un coût plus faible aux clients.

A cet égard, le traitement discriminatoire accordé aux banques des Annexes A et B par les propositions du Livre vert apparaissent comme une anomalie. Ainsi, à l'exception des petites banques existantes de l'Annexe A, dont les nouvelles sociétés de portefeuille pourraient être propriétaires à la discrétion du ministre, les banques des Annexes A et B sont exclues des systèmes de réseau proposés, et ne pourront pas établir de société financière de portefeuille dont elles feraient partie. De plus, la discrimination qui frappe les banques, parce que certaines activités bancaires sont acceptées par les autorités fédérales en dehors des stipulations de la Loi sur les banques, existerait toujours, même si l'élimination des réserves sur les dépôts à terme détenus par les banques devait

améliorer légèrement la situation. De notre point de vue, le résultat net de cette combinaison de mesures discriminatoires serait d'affaiblir le système financier du Canada plutôt que de contribuer à son renforcement.

Aucun raisonnement logique ne vient appuyer cette discrimination dans les documents présentés. Dans le Livre vert, on semble indiquer que les grandes banques de l'Annexe A seront peut-être autorisées plus tard à faire partie d'un conglomérat financier, mais ceci est très confus. Il semblerait que la justification de ce retard (à court ou long terme, ou permanent) et d'autres formes de discrimination anti-banque serait le désir de soutenir une industrie naissante; en d'autres termes, on infléchit les règles en faveur des nouveaux participants et des nouveau-nés, afin qu'ils puissent faire effectivement concurrence aux grandes banques à envergure internationale de l'Annexe A et de l'Annexe B. Malheureusement, cette démarche englobe également les grands conglomérats financiers et les traite comme s'il s'agissait de jeunes entreprises, ce qui n'est pas le cas.

Il convient donc de se demander pourquoi on devrait considérer les conglomérats en question comme des nouveau-nés demandant un traitement particulier. La plupart de ces organismes sont déjà actifs dans de nombreux secteurs bancaires par le biais de sociétés de fiducie, et certains ont la même taille que certaines grandes banques, si l'on prend comme unité de mesure la valeur en dollars canadiens de l'actif qu'ils administrent. De plus, la proportion de l'actif financier et des dépôts

personnels canadiens que détiennent les banques ne cesse de décroître depuis de nombreuses années au profit des quasi-banques.

La meilleure façon d'encourager la concurrence et l'efficacité, c'est d'appliquer les mêmes règles à tous les participants, et de permettre une certaine liberté d'accès aux nouveaux participants. Nous n'avons pas d'objection à un développement de la concurrence dans notre domaine. Nous pensons cependant que pour développer la concurrence et l'efficacité, il est préférable d'accorder les mêmes pouvoirs à toutes les institutions financières qui offrent les mêmes services financiers.

Il y a une raison importante au besoin d'accorder aux banques existantes les mêmes pouvoirs qu'aux conglomérats financiers proposés: il s'agit de permettre aux consommateurs canadiens de choisir le type d'institution avec lequel ils désirent faire affaire. A l'heure actuelle, le choix dont dispose le consommateur, entre les institutions financières à actionnariat étroit et à actionnariat étendu est déjà sérieusement limité dans certains domaines tels que les activités de fiducie et d'agence fiscale. La venue de sociétés financières de portefeuille à actionnariat restreint et dont les banques sont exclues risque de restreindre encore plus ce choix. Si les banques avaient le droit de participer à des sociétés financières de portefeuille, le client aurait un choix beaucoup plus large entre les institutions financières à actionnariat étroit et à actionnariat étendu, et c'est le marché qui déciderait des risques relatifs de ces deux types d'institutions.

3. Comment favoriser l'harmonisation des politiques réglementaires fédérales et provinciales

Le Livre vert se déclare fortement en faveur d'une harmonisation des politiques fédérales et provinciales, mais dit très peu de choses sur les mesures spécifiques à prendre et sur la façon de le faire. Une place importante est accordée aux consultations fédérales-provinciales en tant que politique d'harmonisation, mais le Livre ne propose aucun stimulant particulier dans son modèle pour favoriser la réalisation de cet objectif.

Seules les sociétés financières de portefeuille à charte fédérale auront le droit d'être propriétaires de banques de l'Annexe C. Ceci suppose un déplacement du pouvoir et de l'influence dans le secteur financier, des provinces vers le gouvernement fédéral. En même temps, on propose de réduire le droit des sociétés de fiducie d'offrir des prêts aux entreprises. Ceci va exactement à l'encontre des propositions de quelques-unes des provinces, qui visent à élargir les droits de prêts aux entreprises des sociétés de fiducie à charte provinciale. Cette différence entre les limites fédérales et provinciales aux activités de prêt aux entreprises, si elle est instituée, pourrait amener les sociétés de fiducie à prendre une charte provinciale, échappant ainsi au contrôle fédéral. Dans la mesure où ceci se produirait effectivement, c'est une proportion plus importante encore du secteur bancaire de notre pays qui échapperait à la juridiction des réglementations bancaires fédérales. Ce serait là un facteur supplémentaire tendant à accroître les disparités entre les règles qui régissent l'activité bancaire de ce pays.

En raison de cette dualité de notre système bancaire, il serait beaucoup plus difficile d'arriver à une harmonie raisonnable entre les réglementations fédérales et provinciales, à cause du rôle beaucoup plus important accordé aux réglementations par les propositions du Livre vert. Ces problèmes apparaissent très clairement lorsqu'on compare les propositions réglementaires s'appliquant aux sociétés de fiducie dans le supplément technique du Livre vert à celles du brouillon du "Ontario Loan and Trust Companies Act". Au Canada, il est préférable de faire appel à d'autres techniques que les réglementations pour atteindre certains objectifs, pour une raison importante: il s'agit de réduire les frictions fédérales-provinciales que produit inévitablement une structure réglementaire lourde.

L'agence de surveillance qui a été proposée pour suivre les conflits d'intérêt risque de créer une source supplémentaire de frictions dans les relations fédérales-provinciales. Ceci est dû en grande partie au fait que de nombreuses transactions dépassent les limites des institutions et des pouvoirs fédéraux et provinciaux. Pour que cette agence soit efficace, il sera indispensable d'empiéter sur les juridictions provinciales.

Les aspects ci-dessus soulignent une omission essentielle dans la discussion de ce problème: il s'agit des pouvoirs constitutionnels indiscutables du gouvernement fédéral du Canada sur les questions d'argent et de banque, et de l'érosion progressive du rôle du gouvernement fédéral

dans ce domaine parce qu'il n'a pas exercé son autorité constitutionnelle.

Le modèle proposé de banque de l'Annexe C s'efforce de placer sous l'autorité bancaire fédérale les activités bancaires entreprises par les conglomérats financiers. S'il est vrai que ce but serait atteint au niveau de la société de portefeuille, ceci ne vise pas les activités bancaires des sociétés de fiducie et des autres institutions autorisées par la législation provinciale. Étant donné les incitations financières à l'élargissement des activités à l'extérieur du cadre des réglementations bancaires fédérales, ce secteur des services financiers devrait normalement croître plus rapidement que le secteur bancaire à réglementation fédérale, ce qui aurait pour effet de prolonger l'érosion de l'autorité du gouvernement fédéral sur les questions d'argent et de banque.

OPTIONS POSSIBLES

Si le but de la restructuration est d'améliorer l'efficacité de la répartition des ressources financières tout en préservant ou en améliorant la sécurité et la solidité du secteur des services financiers du Canada, deux questions critiques devront être abordées avant d'entreprendre des changements structurels importants: l'assurance-dépôts et l'uniformité des normes réglementaires.

1. Le système d'assurance-dépôts du Canada

Comme le montrent la théorie économique et les expériences du Canada et des U.S.A., dans un système plus compétitif, avec un grand nombre de participants relativement petits, les cas d'institutions connaissant des difficultés financières sérieuses seront plus fréquents. Si la réponse du gouvernement est de fournir une garantie complète de facto à tous les déposants, la nouvelle structure financière établie au nom de l'efficacité contribuerait rapidement à une mauvaise répartition des ressources. Les institutions qui auraient des problèmes financiers pourraient facilement obtenir des fonds à la place de leurs concurrents, en offrant de meilleurs taux aux déposants, lesquels ne courraient aucun risque. Ceci aurait pour résultat d'acheminer les épargnes vers des institutions dont le rendement du capital serait très faible ou même négatif; ce serait là un cas manifeste de mauvaise répartition des ressources. Dans un cadre compétitif, les institutions non solvables doivent pouvoir disparaître. C'est-à-dire que les pénalités doivent être suffisantes pour décourager tout comportement imprudent ou malhonnête. De la même façon, les clients dont les dépôts dépassent les limites assurées doivent accepter le risque de perdre leur argent en cas d'insolvabilité. L'assurance de facto complète des dépôts n'est pas compatible avec un système qui laisse la porte ouverte à tout nouveau concurrent et dont les normes de prudence sont inexistantes ou excessivement libérales.

Même si on laissait les institutions faire faillite et que les déposants subissent des pertes, le système actuel d'assurance-dépôts serait faussé, car il encourage un déplacement de fonds supérieur à ce qui serait souhaitable en faveur d'institutions faisant des placements plus risqués. Le rendement supérieur offert par des placements plus risqués n'est pas compensé par un "prix" de risque plus important, puisque, pour la même prime, tous les dépôts sont assurés dans la même mesure. Pour garantir une répartition efficace des ressources financières tout en continuant de protéger les intérêts des déposants des institutions financières, deux changements sont nécessaires: la co-assurance, et un environnement réglementaire uniforme s'appliquant à toutes les institutions de dépôts. Le premier changement est désirable pour des raisons économiques, parce qu'il accorderait un plus grand rôle aux forces du marché dans le processus de répartition, ce qui devrait améliorer l'efficacité.

En ce qui concerne le second changement, toutes les institutions de dépôts (c'est-à-dire les institutions qui reçoivent des dépôts du public) devraient avoir le choix de participer ou non à la Société d'assurance-dépôts du Canada. Celles qui choisiraient d'y participer devraient satisfaire à des normes uniformes d'admissibilité, et se soumettre aux mêmes normes de supervision prudentielle telles que la diversification, les provisions pour pertes sur prêts, et, d'une façon générale, adopter des pratiques commerciales saines. En avançant ce principe, nous ne proposons pas un niveau supplémentaire d'autorité réglementaire. Plutôt, pour des raisons d'économie d'administration et de constance d'applica-

tion, nous pensons qu'il ne devrait y avoir qu'une seule agence de surveillance. De plus, quelles que soient les normes établies, elles doivent avoir la force nécessaire: le non-respect des normes pourrait donc produire une annulation de l'assurance-dépôts. Si certaines institutions financières ne désirent pas se soumettre à de telles normes uniformes, elles n'ont pas besoin de le faire. Mais dans ce cas-là, elles doivent abandonner les avantages de l'assurance-dépôts. C'est le marché qui décidera de la perte de compétitivité que cela représente. Il n'y aurait cependant rien qui gênerait la croissance d'institutions à service limité qui serviraient un créneau particulier du marché; ces dernières pourraient parfaitement bénéficier de contraintes réglementaires plus légères qui dépendraient du rôle qu'elles ont choisi de jouer. Enfin, il doit être clairement établi que ni l'assurance-dépôts fédérale ni les soutiens de secours ad hoc ne pourront s'appliquer aux dépôts dépassant les limites de l'assurance. Il serait normal que la loi exige l'inspection des institutions de dépôts à charte fédérale ainsi que leur appartenance au système d'assurance-dépôts.

2. Uniformité des normes réglementaires

Bien que l'on puisse raisonnablement justifier certaines modifications du concept des "quatre piliers", il est essentiel de mettre en place une structure réglementaire uniforme s'appliquant à toutes les institutions financières de dépôts avant de faire d'autres ajustements. Ainsi, par exemple, si l'on doit permettre aux sociétés de fiducie d'élargir

leurs activités de prêt aux entreprises, elles devront être soumises aux mêmes exigences réglementaires que les banques, en ce qui concerne les exigences de réserve sur les dépôts et l'adhésion à la Société d'assurance-dépôts du Canada. D'autre part, si les banques doivent être autorisées à offrir des services de fiducie, des règles uniformes devront s'appliquer. Bien sûr, pour que le secteur des services financiers fonctionne normalement, certaines dispositions transitoires peuvent s'avérer nécessaires, pour les banques comme pour les sociétés de fiducie. Cependant, après une période transitoire, leurs pouvoirs respectifs doivent être soumis à des règles uniformes.

CONCLUSION

Les principes énoncés dans le Livre vert sont incontestablement louables. Cependant, l'application des propositions imposerait des ajustements structurels sérieux au système financier canadien, dont les avantages resteraient problématiques. En autorisant les conglomérats financiers à actionnariat étroit, et en autorisant des liens de capital directs avec les entreprises non financières, on gênerait l'efficacité du système financier et l'on augmenterait les risques d'opérations avec liens de dépendance et d'autres conflits d'intérêt, au détriment de la sécurité et de la solidité du système financier.

Pour compenser les changements proposés, il est recommandé d'élargir considérablement la dimension et le champ d'application des

réglementations, en augmentant les coûts réglementaires pour le secteur public comme pour le secteur privé. Il est peu probable que ces propositions aboutissent à un accroissement important de la concurrence dans toute une gamme de services ou de marchés financiers; en particulier, il est clair que les usagers de services financiers à l'extérieur des zones métropolitaines du Canada tout particulièrement ne bénéficieraient pas d'avantages importants. De plus, il semble peu probable que les propositions puissent favoriser une amélioration de la coordination fédérale-provinciale sur le plan de la réglementation des institutions financières; en fait, elles seraient plus probablement susceptibles de créer un besoin plus important de coordination, tout en augmentant le risque de conflits de juridiction. Enfin, il est peu probable que le secteur bancaire canadien se trouve ainsi plus fermement soumis à l'autorité fédérale, comme il devrait l'être. Selon toute vraisemblance, ceci confirmerait la tendance à un rapprochement avec le modèle américain. Il s'agit là évidemment d'une question d'opinion, mais nous sommes loin d'être convaincus que ceci soit dans l'intérêt du Canada.

Pour que toute proposition de réforme financière offre les avantages désirés, il est important d'appliquer certains principes directeurs. A notre avis, il conviendrait d'appliquer les huit principes suivants:

1. Une révision du système d'assurance-dépôts devrait précéder toute restructuration importante du secteur des services financiers.

2. Toutes les institutions de dépôts, qu'elles soient membres du système d'assurance-dépôts par obligation légale ou par décision volontaire, devraient être soumises aux mêmes exigences d'admissibilité, aux mêmes normes prudentielles et à la même surveillance réglementaire. Tout non-respect pourrait être sanctionné par une annulation de l'assurance-dépôts.
3. Pour éviter un double emploi des fonctions et pour encourager l'uniformité des normes prudentielles, l'agence d'assurance-dépôts devrait avoir un contrat avec l'agence de surveillance fédérale pour l'exercice des fonctions nécessaires d'inspection et de surveillance prudentielle visant les institutions de dépôts à charte provinciale qui cherchent à adhérer au système d'assurance-dépôts.
4. Le droit des institutions de dépôt d'offrir des prêts aux entreprises devrait être lié à l'obligation de maintenir des réserves à la banque centrale, le niveau de ces réserves étant le même pour toutes les institutions de dépôts offrant des prêts aux entreprises.
5. L'adhésion au système d'assurance-dépôts devrait être obligatoire pour toutes les institutions de dépôts autorisées à offrir des prêts aux entreprises.
6. Toutes les institutions de dépôts devraient être soumises aux mêmes exigences sauf si elles satisfont à certaines conditions spécifiques, qui devraient être appliquées de façon générale, et sauf dispositions transitoires jugées nécessaires pour que le changement s'effectue dans l'ordre et sans risquer d'affecter la sécurité et la stabilité du système financier.
7. D'une façon générale, toutes les activités des membres d'un groupe de sociétés comprenant une institution de dépôts devraient être soumises à la supervision prudentielle.
8. La séparation qui distingue nettement les entreprises financières des entreprises non financières devrait être maintenue.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bankers Association:

Alan R. Taylor, Chairman of the Executive Council and President & Chief Operating Officer, The Royal Bank of Canada;

J.R. Altenau, Chairman of the Schedule "B" Foreign Banks Executive Committee and President & Chief Executive Officer, Manufacturers Hanover Bank of Canada;

Robert M. MacIntosh, President;

Gilles Mercure, Vice-Chairman of the Executive Council and President & Chief Operating Officer, National Bank of Canada;

D.A. Rattee, Vice-Chairman of the Executive Council and Executive Vice-President and Chief General Manager, Continental Bank of Canada.

From the Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers Association:

Patrick Durepos, President;

Marshall J. Stewart, Vice-President, CICA.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

A.J. Dilworth, FCA, Chairman, CICA Task Force to review the accounting and auditing implications of the "Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion";

David Payne, FCA, Member of the CICA Task Force.

From the Bank of Montreal:

Mr. Mulholland, Chairman and Chief Executive Officer;

Glenn R. Rourke, Senior Vice-President, Corporate and Government Banking.

De l'Association des banquiers canadiens:

Alan R. Taylor, président du Conseil exécutif, et président-directeur général, Banque Royale du Canada;

J.R. Altenau, président du Comité exécutif des banques étrangères de l'annexe «B», et président-directeur général, Banque «Manufacturers Hanover» du Canada;

Robert M. MacIntosh, président;

Gilles Mercure, vice-président du Conseil exécutif, et président-directeur général, Banque nationale du Canada;

D.A. Rattee, vice-président du Conseil exécutif, et président-directeur général, Banque continentale du Canada.

De la Fédération canadienne des associations d'agents et de courtiers d'assurance:

Patrick Durepos, président;

Marshall J. Stewart, vice-président, ICCA.

De l'Institut Canadien des comptables agréés:

A.J. Dilworth, F.C.A., président, Groupe d'étude de l'ICCA chargé d'examiner les répercussions qu'entraîne le document intitulé «La réglementation des institutions financières: Propositions à considérer», sous le rapport des opérations et des vérifications comptables;

David Payne, F.C.A., membre du groupe d'étude de l'ICCA.

De la Banque de Montréal:

Mr. Mulholland, président-directeur général;

Glenn R. Rourke, premier vice-président, Direction des grandes entreprises et des administrations publiques.

JUN 10 1987

